



总第  
53期

复旦大学国际关系与公共事务学院  
复旦大学MPA教育中心

School of International Relations and Public Affairs  
MPA Program of Fudan University

2014.9





# 本期目录

---

## 天下智慧 · 西藏问题

- 西藏独立问题的历史渊源
- 十四世达赖与西藏问题
- 文化视域下的西藏宗教问题
- 民族主义与西藏问题
- 中西方对“西藏问题”认识产生差异的原因

## 治国之道 · 中国村治

- 村庄合并与农村社区发展
- 村庄合并带来的影响与存在的问题
- 对村庄合并现象的质疑

## 治理技术 · 电子治理

- 电子治理的技术背景
- 电子治理中的德治要求
- 电子治理中的欧盟经验
- 中国电子政务文化治理的实施路径

## 人物 · 伯恩斯坦

- 伯恩斯坦生平简介
- 伯恩斯坦的议会社会主义理论

## 我思我在 · 中国乡村生态环境治理（一）

- 聚焦绿色 纯净资溪

---

学术顾问：林尚立 陈玉刚 陈志敏 刘季平 陶东明  
编辑：沈夏珠 张建伟 宋道雷 束 贇 谢余凤  
版权所有：复旦大学国际关系与公共事务学院 复旦大学MPA教育中心  
联系我们：shenxiazhu@fudan.edu.cn

---

## 天下智慧·西藏问题

【编者按】随着十四世达赖宣称其是最后一世达赖，西藏问题重新开始进入人们的事业，成为大家关注的话题。西藏问题其来有自，从清末到民国再到中华人民共和国，西藏问题经历了三个大的发展时期，不同的发展时期其呈现的特点不同。但是，无论如何西藏问题是呈现在民族主义、宗教、文化、政治，以及中西视野中的，所以，探究西藏问题的历史渊源，达赖与西藏问题的关系，以及文化、宗教与中西视域下的西藏问题，有利于我们避免狭隘的思路，而进行综合理性的分析。

### 西藏独立问题的历史渊源

#### 1. “西藏独立”问题的历史由来

西藏古称“蕃”，简称“藏”。西藏在唐宋时期称为“吐蕃”，元明时期称为“乌斯藏”，清代称为“唐古特”、“图伯特”等。清朝康熙年间起称“西藏”至今。西藏自古以来就是中国领土的重要组成部分，中央政权始终对西藏行使着有效的管辖。

鸦片战争爆发后，西藏受到西方列强的侵犯。1888年和1903年至1904年间，英国发动了两次侵藏战争，目的是把西藏从中国分裂出去，使西藏成为英属殖民地。在第二次侵藏战争中，英军一度攻占了拉萨，十三世达赖喇嘛被迫出走，侵略者迫使西藏地方政府官员签订了《拉萨条约》。但由于清朝政府外务部认为《拉萨条约》有损主权，清朝驻藏大臣不予签字，条约无效。

1911年，中国辛亥革命爆发，次年，英国利用清朝灭亡，民国初建，中国国内政局混乱之机，向中国外交部提出了否定中国对西藏主权的“五条”。1913年，英政府又煽动西藏当局宣布独立，提出：“西藏完全独立后，一切军械由英国接济”，“西藏承认英国派员来藏监督财政军事，以作英国扶助西藏独立报酬”，“民国军队行抵西藏，英国担负抵御之责”，“西藏执行开放主义，准英人自由行动”。但英国的图谋未能得逞。

1913年10月，英国政府利用篡夺了中华民国大总统职位的袁世凯迫切要求得到各国外交承认和得到国际借款的心理，迫使北京政府参加英国政府在印度西姆拉召开的中、英、藏三方会议，即“西姆拉会议”。会前，英印政府派驻锡金政治专员柏尔单独会晤西藏地方政府代表夏扎伦青，向他鼓吹说，“宗主权”具有“独立”的含义。经过英国的唆使，西藏代表首次提出了“西藏独立”的口号，并提出“西藏疆域包括青海、理塘、巴塘等处”（即“大西藏”）等要求，当即遭到中国政府代表的拒绝。

1942年夏，西藏地方政府在英国代表的支持下突然宣布成立“外交局”，公开进行“西藏独立”活动。1947年3月在新德里举行“泛亚洲会议”，英帝国主义幕后策划邀请西藏派代表参加，在会场上悬挂的亚洲地图和万国旗中，把西藏作为一个独立国家对待。经中国代表团提出严重抗议后，会议组织者不得不改正。

1950年上半年，一批美国枪支弹药经由加尔各答运入西藏，用以对抗中国解放军进藏，同年11月1日，美国国务卿艾奇逊公开诬蔑中国解放本国领土西藏的行动是“侵略”。同月，美国指使他国在联合国提出干涉中国西藏的提案。由于中国政府的严正立场和一些国家的反对，这个阴谋没有得逞。

（参见唐哲：《西藏问题的历史由来及其实质》，《时代人物》，2008年第5期。）

## 天下智慧·西藏问题

### 十四世达赖与西藏独立问题

第十四世达赖喇嘛，乳名拉木登珠，1935年7月出生于青海湟中县祁家川(今青海省平安县红崖村)。1938年拉木登珠被原西藏地方政府遴选为第十三世达赖喇嘛的唯一转世灵童，后报请国民政府特准免于“金瓶掣签”，在中央政府特派大员吴忠信会同热振呼图克图的主持下，1940年在拉萨举行坐床典礼，继位为第十四世达赖喇嘛，1950年11月17日开始亲政，年仅16岁即成为藏传佛教的领袖之一。

1951年5月23日，中央人民政府与西藏地方政府《关于和平解放办法的协议》(简称“十七条协议”)在北京签字。10月24日，十四达赖喇嘛致电中央人民政府毛泽东主席，公开表示拥护并执行协议。1954年秋，十四达赖喇嘛作为西藏的人民代表出席在北京召开的第一届全国人民代表大会并当选为人大常委会副委员长。1956年4月22日西藏自治区筹备委员会成立，十四达赖喇嘛任主任委员。

1956年11月下旬，十四达赖喇嘛应邀赴印度参加释迦牟尼2500周年佛教法会。十四达赖喇嘛在印度滞留近三个月，处于分裂主义势力的包围之下。十四达赖喇嘛及其随行的主要官员被引诱、产生动摇，由此开始自觉不自觉地受分裂主义分子的摆布，搞所谓的“西藏独立”活动。

1957年以后，十四达赖喇嘛与西藏上层分裂势力互相呼应，支持由局部逐渐扩展至全面的武装叛乱。1959年3月10日，达赖集团终于撕毁《十七条协议》，在拉萨悍然发动全面武装叛乱，走上背叛祖国的道路。武装叛乱失败，1959年3月17日夜里，达赖集团秘密地仓皇离开拉萨出逃。十四达赖喇嘛本人匆忙出逃印度，26日抵达山南重镇隆子宗，迫不急待地宣布：“西藏独立了”。4月18日，他通过喜马拉雅山口到达印度阿萨姆邦的提斯普尔，向聚集此地的各国记者散发了《达赖喇嘛声明》，全盘否定《十七条协议》，鼓吹“西藏独立”，说“西藏实际上曾经一向是独立的”。

达赖集团在拉萨发动武装叛乱后，将每年的3月10日称之为所谓“起义日”、“抗暴日”，要举行所谓“西藏起义日”的纪念活动，并且结合每年的形势开展不同形式的分裂破坏活动，宣扬“西藏独立”，为境内外的“藏独”分子鼓劲。

十四达赖喇嘛公开搞叛乱、搞分裂，最主要的目的是想在西藏永远保持封建农奴制度。在西藏封建农奴制度下，一切财富、权力归农奴主，而广大的农奴和奴隶，一贫如洗，一无所有，连做人的起码权利也没有。这种农奴制是人类历史上最黑暗的奴隶制，没有任何形式的民主、自由和人权，只有农奴主的特权。占人口95%的贫苦农牧民没有土地，没有财产，没有人权，没有任何人身自由。而占人口5%的三大领主占据了95%以上的社会财富。在这种制度下，社会根本无法发展和进步，人民永远看不到光明和希望。

1960年9月，十四达赖喇嘛在印度达兰萨拉，打着“西藏独立”的旗号，收罗外逃的西藏地方政府官员贵族、其它藏区的土司头人，上层僧侣、叛乱头目，召开了所谓“第一届西藏人民代表会议”。成立“西藏噶厦政府”，后改为“大雪国政府”（藏语叫“岗钦吉雄”）即“流亡政府”，颁布了“西藏国宪法大纲”（草案），规定达赖喇嘛为“政府首脑”。

1963年正式颁布“西藏国宪法”，1991年修改后公布为“流亡藏人宪法”，规定：“十四达赖喇嘛可以直接通过下属官员发布命令”，可“指令大臣”、“颁授勋章和爵位”等等。达赖在其“流亡政府”内，设立安全、外交（后改为国际关系暨宣传）等部门。在10多个国家设立达赖喇嘛办事处或联络处，编辑、出版和发行大量宣扬“西藏独立”的刊物和书籍。在国外藏胞青年人中成立“西藏青年大会”（简称“藏青会”）、“西藏妇女协会”（简称“藏妇会”），组建“西藏大会党”等激进“藏独”组织。十四达赖喇嘛及其“流亡政府”是一个旨在分裂祖国，妄图实现“西藏独立”的政治集团，十四达赖喇嘛是这个分裂主义政治集团的总代表、总头子。故而，人们称之为“达赖集团”。

（参见唐哲：《西藏问题的历史由来及其实质》，《时代人物》，2008年第5期。）

### 文化视域下的西藏宗教问题

千百年来，作为中国以及中华民族的一个重要组成，西藏地区、藏族的经济、社会发展、社会进步，几乎无时不受到一个宗教问题的影响，每当做出一个前进的举措，就不能不面对一个宗教的阻碍，西藏宗教已被世界公认为西藏传统社会的一个不容忽视的独特的视象。

如何对待西藏宗教?如果仅仅是要消灭它，让西藏人都成为无神论者，那是做不到的。仅从西藏高原的自然环境而言，没有宗教，人也是很难在那里生存的。西藏宗教有两种不同的类型，一是僧侣宗教，一是百姓宗教。前者深奥无比，后者则更多地不是出自形而上，而是与自然环境和日常生活联系在一起。其中，严酷的自然环境所造成的恐惧心理，是产生其宗教意识的一个重要来源。

西藏文化中为什么存在那么多神灵鬼怪，为什么有那样强的宗教需求?而同是从印度传进的宗教，在西藏又为何变得那么沉重和森严，既不同于中国的佛教，也不同于印度的佛教?对这些疑问，只有脱离城市文明提供的一切，直接置身于西藏自然环境中，去体会那里的天地之严酷，生存之艰难，以及人心之寂寞，才能多少有一些理解，恐惧是其中一个举足轻重的因素。西藏高原大部分地区无法存在有规模的人类社会，人只能以极小的群体面对浩大狂暴的自然。当人单独面对无边无际的天地和荒凉时，会产生被“巨大”压倒和被“未知”恐吓的感觉。藏人世世代代在这种生存条件和生活状况下忍受孤独寂寞和没有援助的恐慌，经历灵与肉的磨难，深刻的恐惧会毫无阻挡地渗透每个人的灵魂，由恐惧而敬畏，由敬畏升华出神灵鬼怪的图腾。

一方面是恐惧，另一方面必须解决恐惧。恐惧与解决恐惧相辅相成，越恐惧，越急于解决恐惧，而在对恐惧进一步的思考和阐释中，恐惧又会进一步地深化。在无法逃避和解决恐惧的时候，他们就需要一种更大的恐惧——明确和有规则的恐惧，那恐惧超过一切恐惧，但是只要服从和依附那种恐惧，就能获得安全，从而解脱未知的恐惧在心理上造成的重负。也就是说，恐惧是他们生命历程中与生俱来的组成部分，经过升华的恐惧成为他们精神世界的核心。他们必须膜拜恐惧，服从恐惧，以复杂的礼仪祭祀恐惧，才有可能通过对恐惧的顺应，在恐惧的规则和强大保证下，获得安全和心理上的解脱。这样的恐惧在相当程度上已经具有神的性质。西藏宗教崇拜大量狰狞恐怖事物的根源就在这里。

因此，青藏高原的环境注定了藏人不能没有宗教。没有神的指引和支持，人在那种恐惧环境中是坚持不下去的。从这个角度看，即使有一天所有的宗教都趋向消亡，西藏宗教也可能保存到最后。

自然的严酷和生活的艰辛，以及人在自然面前的无力感，使藏人把对幸福的向往寄托于来世。“来世”构成西藏宗教的核心部分，主张人以今世的忍耐和苦行，去修炼来世的正果。而在崇拜恐惧的宗教基础上，对来世的追求往往体现为现世的自虐。西藏宗教从观念到方法都有不少与人性相悖之处，甚至热衷于对人性的扼杀。

除了近乎自我摧残的苦行和将生命中大量时光付诸宗教仪式，藏人还必须将自己财富的相当一部分奉献给种种繁复的宗教形式和宗教活动，包括建设寺庙、供养僧侣、举行宗教仪式、朝拜或为宗教义务献工等。达赖时期的藏政府，每年财政收入的 92% 都消耗于宗教方面的开支。即使是今天，据估计，藏人每年的收入也约有 1/3 被送进了寺庙或消耗于宗教。千百年来，藏人的血汗不断地耗费与沉淀在寺庙之中。

宗教是传统西藏一切活动的中心，主持宗教的僧侣形成一个庞大的寄生阶层。据梅·戈德斯坦(M.Goldstein)的计算，18 世纪西藏的喇嘛僧人占总人口大约 13%，也就是约有 26% 的男子出家为僧。而中国藏学家李安宅 1947 年对西康德格藏人进行的人口抽样研究得出，僧侣所占的比例高达 33.25%。西藏僧侣在人口中所占的比例，被认为是世界之最。僧侣脱离社会劳动，终身享受他人供养，既造成社会劳动力缺乏，又成为沉重的社会负担。

藏人不能没有神，但在崇拜具有强大力量的宗教基础上，对原有的神进行置换却是可能的。而实现那种置换的前提之一就在于新神要比原有的神更为强大。毛泽东和达赖孰强孰弱，藏人通过事实看得十分清楚。昌都战役，西藏全部精锐兵力在解放军面前如摧枯拉朽，达赖只能逃到亚东去避风；1959 年，数万武装叛乱者云集拉萨，解放军只用二十几个小时就获全胜，达赖从此流亡印度。这样悬殊的力量对比展现在藏人面前，肯定会给他们极大的震动。他们一直五体投地崇拜的神，原来并非像他们想象的那样战无不胜、无所不能。藏人心目中认可的神，首先在于神能够取得胜利，具有压倒一切的力量，并且神应该是要求明确、手段严厉和赏罚分明的。毛泽东的强大与藏人在宗教意识上的恐惧感以及被慑服的需求发生了某种微妙契合，因此有了使他们崇拜的对象发生转移的可能。

回顾历史，毛泽东时代中央政府在西藏的主权之所以稳定，关键一点就在于打破了民族隔阂，使占人口多数的底层藏人成为政府的同盟。而做到这一点的前提，又在于毛泽东的思想体系能够与西藏传统宗教进行置换，使底层藏人敢于与其束缚性甚强的传统进行决裂。

邓小平时代放弃了阶级路线，恢复了西藏传统宗教，重新实行对上层的“统战”，一方面大大改善了藏人的生存状态，另一方面也就失去了对藏族的分化，使其重归一体。如果中国仍然像过去那样保持封闭，重归一体可能也没有问题，因为毛泽东时代已经使西藏社会发生了很多变化，不会简单重复。但问题就在于邓小平时代的中国已经对外开放，国际环境如西方态度、苏联解体等都会成为对西藏影响至关重要的因素。而放弃阶级斗争，又没有一种新的意识形态进行替代，让出的空间就只能被西藏传统宗教和现代民族主义占据。当年之所以从“统战”路线转到阶级路线，就是因为宗教和民族两面旗只由民族上层掌握。当藏族重新在宗教和民族之旗下凝聚为一体时，如何才能保证民族团结和整个中华民族现代化共识，怎样才能有力地反击藏独分裂势力和达赖势力，就成为十分紧迫的战略问题了。

从这个角度进行讨论绝不意味着讨论改革的得失。无论从道义还是从历史必然性上，改革都是必要的，西藏也不可能在整体改革的大气候中独自不变。毛泽东时代有其特殊条件，别的时代不可模仿。但是总结历史教训，应该得到这样一种启示，解决西藏问题如果仅仅是就事论事地制订政策，想当然地搬用内地经验，在意识形态的框框里画地为牢，出现事与愿违的结果是不奇怪的。对西藏的研究必须提升到广阔的人文领域，必须有自由研究和探讨的空间和条件，还需要把眼光尽可能地展向宏观，因为只有大的背景和方向明确了，具体的策略才可能行之有效。

（参见：王力雄：《西藏问题的文化反思》，《战略与管理》，1999年第5期。）

## 天下智慧·西藏问题

### 民族主义与西藏问题

“西藏独立”问题完全是近代殖民主义的产物，这一点许多学者都有过深入的研究和考证。这并不是说西藏上层统治者不曾有过分裂的意向，而是说这种分裂意向是在西方殖民主义创造的世界关系中展开的。更重要的是，这类分裂趋向大多有着西方势力的直接介入，例如，英国于1888年和1904年两次发动侵略西藏的战争，多次设法分化西藏与中央政府的关系，希望获得自身在西藏的特权；二十世纪初沙皇通过他的内线（俄国布里亚特蒙古人多吉也夫，亦名德尔智）试图劝说达赖投靠俄国；印度和美国先后侵略或介入西藏事务，试图将西藏分裂出中国；英国殖民者留下的中印边界问题至今仍是两国间的不稳定因素，而1950年代美国政府



和中央情报局直接介入分裂西藏的活动，现在已经是人所共知的事实了。在今天，“西藏问题”背后也可以清晰地看到西方势力的影响，冷战好像没有真正终结。

“西藏独立”问题是和西方将自己的帝国主义的承认政治——即一种以民族国家为主权单位的承认体系——扩张到亚洲地区时同时发生的。当西方的文明观、民族观和主权观改变了这一区域的历史关系，成为主导整个世界的规则之时，那些在许多世纪中在这个区域行之有效的政治联系的模式不再有效了。“西藏问题”的一个特点是：包括美国、英国在内所有西方国家均承认西藏是中国的一部分，是中国的自治区之一；没有任何一个国家公开否认中国对西藏拥有主权。甚至在晚清和民初的诸种不平等的国际条约中，中国对西藏的主权也受到西方国家的承认（英国耍过许多花招）。在国际法的意义上，西藏地位是清晰的。但是，对于这一问题有必要提出一点说明，以免被这一“承认的政治”模糊了视线：第一，在这个世界的许多地区曾经存在着各种各样的复杂的联系模式，比如西藏与明朝、西藏与清朝的臣属或朝贡模式，但这一臣属或朝贡模式与欧洲民族国家的模式并不一致，一旦将这些传统的关联模式纳入欧洲主权体系内，麻烦就会随之而来。因此，西方国家承认中国对西藏拥有主权并不妨碍它们从别的方面支持西藏的分离主义。第二，主权承认的政治从来不是稳定不变的政治，以南斯拉夫解体为例，西方国家起先也按照国际法承认南斯拉夫的主权，但伴随形势的发展，他们很快打破国际法的规则，例如德国就对克罗地亚、斯洛文尼亚独立采取单边承认，它不但违背了国际法，甚至也违背了战后的国内宪法。最近科索沃独立是又一次既违背国际法也违背西方国家承诺的例证，这一点当年叶利钦大概已经预见到了，但他无力回天。

在有关西藏问题的讨论中，我们必须追问如下问题：在西方国家普遍承认中国对西藏的主权之时，为什么有那么多西方人同情或者支持“藏独”呢？这个问题包含很多复杂的因素，我稍后再试着做点分析，这里先说西方的民族主义知识、尤其是在这种民族主义知识框架下形成的中国观和西藏观对此所起的作用。

十九世纪以降，整个世界逐渐地被组织在民族国家的主权体系之中。尽管许多国家（包括欧洲国家）的民族状况极为复杂，但民族主义却主要地呈现为一个极为简单的政治原则，用盖尔纳的话说，这个政治原则认为“政治的和民族的单位应该是一致的。”“简言之，民族主义是一种关于政治合法性的理论，它在要求族裔的疆界不得跨越政治的疆界，尤其是一个国家中，族裔的疆界不应该将掌权者与其他人分割开——这一偶然性在该原则制定时早已被正式排除了。”民族主义情绪据说是这一原则被违反时的愤怒感，或者是实现这一原则带来的满足感。就海外的“藏独”运动而言，辨识出一种族裔民族主义（以独特的族群、语言、宗教和

文化等等相标榜)的形态并不困难;这样的族裔民族主义在欧洲民族主义的土壤中容易产生共鸣也不奇怪。因此,我们可以这样归纳这个问题,即尽管各民族国家的内部关系从来不可能简单按照族裔民族主义的原则来进行描述,但民族单位与政治单位的一致这一原则仍然是最易于被普遍接受的原则。苏联和南斯拉夫的解体有着复杂的原因,但其解体的形式是和这一民族主义原则一致的,更早的印巴分治也遵循着同一原则——其间发生的悲剧和暴力我们已经耳熟能详了。

在苏联解体之后,中国很可能是这个世界上唯一的仍然保持着前二十世纪帝国或王朝的幅员和人口构成的社会,但它早已不是清王朝,而是一个主权国家。对于许多西方人而言,如何叙述中国始终是一个问题。我在这里举个例子。英国企鹅丛书中有一本中国历史教材,它所表现出的对中国历史的困惑其实很有典型性。该书第一页的第一句话是这样说的:“这个在英语中称之为 China 的国家、人民和文化正处于深刻的总体危机之中……”这个“总体危机”是什么呢?在书的末尾,作者交代说,“这是一个由传承而来的文化和政治秩序的危机,是这一文化和政治秩序得以解码的稿本的危机,是一个伪装成现代统一国家的帝国的危机,它的漫长延续似乎正在受到转向一种特定的资本主义的威胁,……”“伪装成现代统一国家的帝国”是这段话也是这本书的关键所在——中国没有遵守族裔的与政治的疆界的同一原则,它的语言与其说是一种民族语,不如说是一种帝国语言,它的历史叙述与其说是民族史,不如说是帝国的宗教。总之,中国既不像他想象的民族,也不像他想象的国家,它不但混杂着诸多的族群,而且也包含了好几个文明。在他看来,这是一个缺乏内在统一性的帝国,只是靠着集权的力量才将不同区域和族群拢在一起。其实,在他之前,著名的美国中国学家白鲁恂已经对此做过更为精致的表述:“中国在集体和个人两个方面是独特的:作为一个集体,中国不是一个正常的民族国家;它是一个硬要将自己挤入现代国家形式的文明。在个人层面,没有一个社会(像中国社会这样)更为重视将孩子们铸造为人民,鼓励思想和行为的正确性。”总之,按照他们的观点,中国可以是一个文明、一个大陆、一个帝国,而绝不是一个“正常的民族国家”或“现代国家”。在这里,“正常”与“现代”都是按照西方的自我想象而产生的标准,是硬将自己塞进普遍主义(或所谓普世价值)的框架中的西方特殊主义。

(参见汪辉:《东方主义、民族区域自治与尊严政治——关于“西藏问题”的一点思考》,《天涯》,2008年第4期。)

### 中西方对“西藏问题”认识产生差异的原因

中西方主流报纸对“3. 14”西藏事件的跟踪报道中在对事件的叙述、对达赖喇嘛的界定和态度、对中国政府采取的对藏政策、对西藏的历史等方面都存在明显的差异。对这些差异产生的原因，很多学者在研究“西藏问题”时都都有过论述，从宏观角度来讲，包括政治、经济、文化、宗教等的影响，具体来说，包括制度文化差异、国家民族主义观念、民主和人权等普世价值的冲突等等。从上文中运用社会记忆理论对社会记忆的冲突产生的原因探讨来说，笔者认为，中西方对“西藏问题”的认识产生差异的原因包括以下几方面：

#### “香格里拉”神话的幻灭

汪晖在论述“西藏问题”时将西方世界的西藏观与现代神秘主义联系起来，认为布拉瓦斯基的神智论或通灵术为西方人创造了一种“理想的、超现实的西藏形象，一片未受文明污染的，带着精神性的、神秘主义的，没有饥饿、犯罪和滥饮的，与世隔绝的国度，一群仍然拥有古老的智慧的人群。”“希尔顿在《消失的地平线》中描绘出来的“香格里拉”也是从布拉瓦斯基的通灵术神话中产生的，受到这种神秘主义的影响，西藏成为西方人想象中的—个精神性的、充满启示性的、拥有最纯粹的原始文化的、能够通灵的圣地。然而这种东方主义的幻影在投射到现实中时，并没有以他们想象中的样子原原本本的呈现出来。现实中的西藏是什么样子呢？走在大街上可以看到林立的商铺、花哨的广告，穿着时髦、烫染头发的年轻人，也可能会亲身经历遭到小偷抢劫的不快体验。这时，你会感悟到这里并不单纯的—个随处可见身穿民族服装手摇经筒或者虔诚跪拜的人们的宗教圣地，现代化的踪迹也四处可寻。”“当他们意识到现实的西藏与他们的造物之间的巨大差异时，怨恨油然而生”，“他们为全球化过程中日渐出现现代化步伐的西藏焦虑和担忧。在这样的心理状态下，当媒体抛出达赖喇嘛所谓的“入侵西藏”、“文化灭绝”、“藏民无人权”、“宗教迫害”等言论时，这恰好抚慰了他们因失去自我建构的心灵世界而产生的焦灼感。

#### 媒介对事件报道的筛选影响着个体记忆

人们面对媒体提供的事件报道信息，在潜意识中会联系到自身的信念体系、社会记忆、生活经验、价值观念等而对事件作出反映，即“刻板成见”(stereotype) 不管是否是成见，有一点是可以肯定的，那就是个体在当下的自我经验总是会受限于过去的历史记忆和社会集体的经验总和。然而媒介对特定事件报道的筛选和重组——实际上是对社会记忆的筛选和重组——

—不可避免的会将某一社会群体的社会记忆加诸于个人，从而忽略了个体对事件的认知差异。随着科技的发展，最初延续历史和传承载记忆的途径已不再局限于口述叙述、印刷刻写等传统方式，网络和多媒体的应用以超出人们想象的速度迅速占领了人们日常生活的方方面面，使得人们分享和交流记忆更加便捷。然而人们在享受这种体验所带来的舒适与快感的同时也面临着如何在如此繁杂、多变、巨量的信息中捕捉到“真实”的身影。由此，阿斯曼夫妇的担忧也在情理之中。他们认为，“当前的大众媒体制度割断了与过去的联系，从而把今天绝对化了。大众媒体使得人们的回忆之意识悄悄地变成了不断地生产消费品和不断地消费人为编造的‘历史’”。媒体对历史断章取义式的报道使得人们对过去的记忆停留在适合人们各种各样需求的层面上，而对“元叙述”的历史和过去则陷入了缺乏共享和沟通的桎梏中。

### 对达赖喇嘛身份认同的冲突

对达赖喇嘛身份认同的冲突一方面可追溯至中西方社会对达赖喇嘛的不同记忆框架，另一方面则归因于达赖喇嘛有意识地对自身形象的塑造。形象的塑造是一个重构记忆的过程。记忆的重构可以通过多种途径实现，最经常被应用的媒体有口头叙述、档案资料、影像图片、纪念仪式和纪念空间以及大众媒介等，而在科技发展日新月异的当下，大众媒介在重塑社会记忆过程中发挥着无可比拟的功效。中国的主流报纸报道中称呼达赖喇嘛为“藏独势力及西藏流亡集体的带头人”，“1959年西藏叛变的引导者和策划者”，“1989年动乱的分裂分子”，“2008年西藏3.14事件的组织者、策划者”。西方的主流报纸报道中对达赖喇嘛的称呼是“伟大的宗教领袖、精神领袖”，“人权斗士”，“诺贝尔和平奖获得者”，“可与圣雄甘地、马丁·路德金相媲的非暴力倡导者”，“the Holiness”，“God”，“the Ocean of Wisdom”。每一种称呼都在向人们展示着一个“故事”，当人们使用这些称呼时，也就意味着这些“故事”已经为大众所普遍接受，意味着他们拥有能够与他人共享的记忆和过去。反之，当人们对同样的人或事物进行不同的叙述时，则意味着他们在过去时态或者现在时态里对同样的人或事物没有形成一个共同的记忆版本，从而引起了集体记忆的冲突。达赖喇嘛自1959年叛乱失败后一直流亡国外，达赖及流亡藏人也积极活跃在国际舞台上，不停地制造一些事端以引起国际社会的关注。值得一提的是，达赖喇嘛已不是一个养尊处优的贵族，而早已变身为一个融入西方社会、能够与西方文化交流对话的精英分子，他懂得利用媒体来塑造自己在西方社会的形象，也非常擅于琢磨西方大众的心理投其所好。他们建立有自己的团体（“藏青会”）和网站，发表公众演讲，宣扬自己的非暴力形式、“中间道路”和坚持不懈的人权斗争，藉此种种，达赖喇嘛在西方人的心中形成了固定的形象：面容慈善、和蔼可亲、道德高尚、具有东方古老智慧的僧人，藏人拥护、

敬仰的精神领袖和宗教领袖，神圣的教皇。因此，当"3. 14"西藏骚乱发生后，西方媒体认为中国媒体将达赖喇嘛"妖魔化"了，它们关注的不是西藏发生了骚乱，而是中国政府藉此骚乱对西藏的武力镇压，对藏人的宗教迫害，和对达赖喇嘛的同情。

（参见马莉莎：《社会记忆研究背景下的“西藏问题”》）

（本栏编者：宋道雷 联系方式：11110170006@fudan.edu.cn）

## 治国之道·中国村治

【编者按】无论是封闭保守的传统社会，还是逐步走向现代化而日益开放的今天，村庄都是农村社会最基本的组织单元，处于农村社会的原子单元——农户和国家基层政权组织之间，成为国家和社会的分野和桥接处，成为兼具行政性和社会性的组织。随着经济社会的快速发展，村庄合并的进程加快，村庄的数目急剧减少，这种变化将对国家的治理和农村社区的发展带来怎样的影响？本期栏目将聚焦于此话题。

### 村庄合并与农村社区发展

——对湖北省 Y 村的个案考察

有这样一个内陆村庄，30年前，它因为行政力量的催生而拥有了新的生命；30年来，又因为工业化和城市化的侵入导致内部结构不断调整，以至于在不久的将来有被不断扩张的城市吞并的“危险”，从此走上了村落终结的征程。它因村集体财力雄厚，村民无需缴纳“三提五统”，而在附近村庄中小有名气；又因为村集体巨额资产莫名消失，村民不断上访而引起社会和政府的高度重视，成为著名的“三类村”。我们要观察和研究的就是这样一个“阅历”丰富，“感情”复杂的村庄。

#### 个案村的基本情况

永安村位于孝感市开发区北部，毗邻孝感主城区。该村处于孝感市城乡结合部，目前已有部分地区处在城区之内，有多家企业落户。由于村庄土地不断被征用，目前该村还保有耕地1350亩，其中水田1338亩。永安村共有14个村民小组，分属于8个自然村。居民分上、中、下三大片居住。作为一个城郊村，其发展的有利条件是：临近城区，甚至村庄的一部分已经成为城市的一部分，有多家企业落户村中，村民可在本村或附近就业；村集体通过土地出让和外包获得巨额土地出让金和补偿款，从而拥有丰裕的运转和发展资金；京广铁路、107国道、黄孝路过境而过，交通便利，商机较多。但永安村在发展过程中也面临着巨大的挑战：第一，上世纪80年代初村庄合并后，村庄没有实现真正融合，表面上有统一的村级组织，实际上“三家分治”，村庄发展缺乏长远和完整的规划，发展过程中短视行为严重。第二，集体财产权是各片干部最看重和抓的最紧的权力，由于“分治”，村级组织不能对这些资金统一使用，实现财产的保值、增值；同时，集体资产的使用缺乏有效监督，第五届村两委班子贪污侵吞集体财产，导致大量集体资金流失。第三，该村土地征用情况极其复杂，在几轮征地过程中，失地农民的补偿、就业、保障及户口等问题未能否妥善解决，村民上访事件不断，严

重影响村庄的政治和社会稳定。第四，村庄规模较大，居住分散，历史遗留问题长久、复杂，村民尤其是各片之间缺乏认同感，村庄的发展缺乏凝聚力。第五，村庄处于城市化的边缘，村庄已经有走向终结的迹象，在走向消亡的过程中，应该怎样应对和适应城市化的冲击。

#### 行政力量整合下的村庄合并

历史上，永安村的上、中、下三片是三个村庄，人民公社时期分别为三个生产大队。20世纪80年代初，在人民公社解体的过程中，为了减少村庄数目，加强管理，把三个生产大队合并为一个新的村庄，名为“永安村”，取“永远安定、安宁”之意。原来的三个村庄包含2-3个自然村。自然村是一个“熟人社会”，大家彼此熟悉，感情深厚，能够做到亲密无间、守望相助。各片的自然村之间可以说是一个“半熟人社会”，由于居所相近和偶然的共同事务，大家有较多的接触机会，村民有较强的归属感和认同感。但是，三片合一后出现了这样的情况。首先，三片之间距离较远，整个村庄方圆过大。片与片之间少则相距2-3里地，多则相距4-5里地，村庄方圆3-4平方公里，对于以小农生产为主业的农民来说，其地域活动范围主要限于自然村和片。其次，人口过多，三片合一后整个村庄有几千人，村民很少接触别的片的人，更不要说认识全村的人。于是产生了这样的后果，村民对新村庄缺乏整体概念，认同感低，各片之间难于融合，以至于村庄合并将近三十年后，各片之间仍然缺乏最基本的认同。在访谈中，村民仍然偏向于说自己是那片的或是那个弯子（自然村）的人，而很少提及自己是永安村的人。这种状况对村级组织的运行和村级治理的效果产生了相当大的负面影响。

村庄合并有两种类型。一种是形式上的合并，即村庄合并只是村级组织的合并。原村庄的土地等自然资源、固定资产、债权债务保持不变。并且在村级领导班子的组成和配备上要照顾到合并前的各个村庄，否则村级组织将难于正常运转，笔者认为这是一种“联邦式”的合并。另一种是实质性的合并。这类合并不单是村级组织的合并，还包括土地和资产的合并。这就打破了原村庄之间的界线，不仅在管理上将这些村庄统一起来，而且还带来了村庄之间生产要素的重组和资源的重新配置。这是一种“单一式”的合并。村庄合并的设计者和推动着一般将形式合并作为村庄实质合并的过渡和缓冲。

永安村的合并属于第一种类型。虽然合并已经过去有近30年，但是永安还没有走完过渡期，三个村庄还没有真正的融合，实现一体化。村组合并的效果只有在一个长时段内才能看清，这也给当下的有愈演愈烈之势的村组合并一个鲜活的警示。永安村自合并以来，村级领导班子的配备都要照顾到原来的三个村庄。《村组法》正式实施以前，村两委干部由乡镇任命，班子配备的问题比较容易解决。1998年以后的几届班子，都是在选举形式的掩护下通过走过

场完成的。直到第六届两委班子选举，因为户口和选举权问题引起选举风波和带出第五届班子的贪污问题。第二次选举第六届村委会是在村民和各级政府的严密监视下进行的，选举程序比较规范，村民对选举的认可度比较高。但是在村党支部成员的配备上镇党委仍然要考虑照顾各片，否则工作难于开展。

一个村庄应该有统一的财务，村级组织对村集体的资源应有统一的规划和支配权，这是村级组织存在和运行的基础。合并后虽然形式上得到了统一，但在一些关键村务尤其是财务上一直是“三家分治”。尤其是后来随着下片土地被征用，下片拥有了巨额“集体”财产，财务统一更加艰难。第五届班子因为财务管理混乱，集体财产大量流失，导致群众的不满和上访。第六届班子成立后在上级政府的压力下，村级财务开始走向统一。目前，村中财务还没有完全统一。财务管理不统一，村民和民主理财小组就不能真正监督集体资金的使用，容易造成监督真空，导致集体财产流失。村级组织也不能有效运用集体财产来为全体村民谋福祉。

村庄合并后，永安村存在的关键问题是，干部和村民缺乏整体观念，缺乏对村庄的归属感和认同感，村庄没有实现真正的融合。村中各片的独立意识和小集团意识普遍而强烈。上中下三片在关键村务上各自为政。下片的征地补偿款只有下片才能花。上片没有出让土地，因此没有“集体”资金，连一条硬化水泥路也没钱修。其实这是村庄整体发展中的一种短视行为。各片的村民从来没有把另外两片的村民看成“自己人”。由于这种小团体意识的存在，村级组织不能从全村的高度出发来对整个村庄的长远发展做出规划。村集体拥有的巨额资产，也不能用来发展全村的公共事务和公益事业，也难于将资源优势转化为发展优势。

#### 工业化和城市化过程中的土地和户口

永安村地处孝感城郊，随着经济社会的快速发展，村庄遭遇了工业化和城市化的冲击。土地对于一个村庄有着至关重要的作用。土地是村庄存在和发展的物质载体，是农村最主要的生产和生活资料。我国农村土地实行集体所有制。村庄作为集体拥有土地所有权，农民享有土地的承包权，基于这种承包关系，农民归属于一定的集体，从而与村庄建立特定的关系。村民拥有这个村的户口，以此为依据获得一定的土地，户口是拥有土地的基础。户口的变动自然引起土地的变化；土地的变化一般也会带来户口的调整。自上世纪90年代以来，永安村就开始通过出让土地来获得集体资产。但直到今天，村中土地已出让大半，永安村的集体积累仍没有实现增值。永安村多年来的发展模式是，出让一部分土地，村集体获得一笔征地补偿款，然后用这部分集体财产维持村委会和村庄的日常运转。这就会形成一种恶性循环。在村集体土地较多，有资源可供出让的情况下表现不太明显。一旦村集体无土地可出让，长期



以来积累的矛盾就会一下子暴露出来。这是永安在未来发展的一大隐患。上访和选举纠纷就是这个问题已经在局部有所表露。永安村的土地征用分三种情况：

第一，历史上的征地及户口。20世纪90年代的征用土地的原因工业化，把土地卖给想在本村落户的企业，这种土地出让方式造成的后果是村庄永远失去土地所有权。该轮征地主要涉及的下片。失地农民的安排主要有分为两类：一类进入购买土的企业工作，转化为城市户口，落户到企业登记地公安派出所。一类没有进企业，只把户口集中转为城市户口，落户到某一固定公安派出所。十几年过后，问题逐渐凸现出来。第一类人大部分因所在企业破产，把户口转回村中，但这部分人没有土地，又处于下岗状态，他们的生存和发展问题成为村集体不得不考虑的事情。第一类人中还有一小部分人他们的户口仍然是城市户口，但他们长期没有履行村民义务，他们在村中是否能具有选举权，能否在村庄治理中拥有发言权。这部分人的家人仍是本村村民，他们会在村庄治理中发挥一定的作用。如果这部分人的问题不尽快界定，会对整个村庄治理产生不利影响。第二类人的问题更为严重。当初他们虽然转为了“城市户口”，但在办理第二代身份证时问题凸现出来。他们的集体落户地是三里派出所，家庭住址统一填写为“长征路特1号”，但据查证孝感市根本没有这个地方。他们的户口现在处于一种“空悬”状态。因为在城区没有固定住所，所以不能落实为城市户口。又因为当时户口确已转出，想转回永安村，当地户籍部门也不接受。从某种程度上说，这部分人成为土地出让的受害者，他们不能享有城市或农村的社会保障。一旦这部分人失业或生活遇到困难，他们将无法得到救助，成为引发社会问题的隐患。这是永安村出让土地，以及所引发问题的一个历史缩影。永安村仍然在出让土地，这也是城市化发展过程中城郊村所不可避免的。但永安村必须警觉，在现在和未来的土地征用中要从长计议。

第二，政府征地及户口。中片的土地现在征用中，土地主要用于城市化发展。这部分土地是由区政府统一规划征用的。被征地农民可以得到的补偿是：11000元/亩征地补偿款，户口转为城区户口，55岁后可享受城市低保。目前，这部分失地农民的疑虑是：在能够得到国家补贴，种粮有利可图的情况下征地补贴标准太低；户口转为城市户口后能否享有“市民”待遇；55岁后享有的城市低保是由那级政府发放，能否真正落到实处。我们还发现了一个非常有趣的现象。在90年代的征地中很多农户把小孩转为非农户口，那时城市户口还很吃香。在今年的征地中大多数农户把老人户口转出去，究其原因：一是老人的年龄接近或已经达到55岁，可以尽快享有补助。二是免除农业税后，种田有利可图，保留年轻人的土地可以在土地进行调整时保留家庭土地享有权，可以在较长时间内享有这种收益。由于这部分土地正在

征用中，手续也正在办理中，最终结果有待于进一步观察。

第三种情况，村委会以村集体的名义征用的土地。在上述两种征地过程中村集体获得相当数额的补偿款，村委会用这部分征地款购回农户的承包权(反包)，在购回的土地上建厂房，出租给企业使用，向企业收取承包费。被征地农民可以一次性获得较高数额的征地补偿，同时按被征土地的数量每年可分得一定数额的租金分红。这是该村探索的一种比较科学和有效的化资源为发展优势的新方法。工业化和城市化的发展必然以土地为物质载体，由于资本的趋利性，向城郊村征用土地是成本较为低廉的一种办法。土地征用必然会涉及到被征农民的土地承包权和户口。问题的关键是探索一条怎样的途径，使失地农民不失利，为他们在可预见的将来提供最基本的生活保障。上述第三种征地方式，就是永安村探索出的一条新路子。

## 治国之道·中国村治

### 村庄合并带来的影响与存在的问题

当前村庄合并这一具特殊意义的乡村变革标志着中国正步入新的发展阶段。原来自然分散的、熟人性的、以乡土生活为主的村落共同体在快速消失，代之出现了集中化的、陌生性的、以非农生活为主的新社区。这种乡村转型不仅意味着生活空间的重组和社会经济活动的转变，更多的还包含了传统村庄社会关系和组织结构的变迁。

村庄合并带来了一系列深刻变革

近年来在“社会主义新农村建设”的政策背景下，各地政府依据不同的条件和区位优势，采取各种方式推动农村发展，大力开展社区化建设。在经济发展较快的“长三角”、“珠三角”地区，较早地推行了所谓“三集中”政策，即工业向园区集中、农用地向规模经营集中、居民居住向社区集中。最近几年山东省在这方面也走在全国前列，制定出台了一些类似政策，在部分地区率先开展了合村并点或农村新社区建设试点。山东淄博桓台县的马桥镇正是这样一个典型，在镇政府和村庄的推动下，从2002年开始启动旧村改造工程，逐步实施合村并点，统一规划建设农村公寓楼。把原来27个行政村集中建设为四个居住区，全镇统一规划为组团居住、工业集中、文化商贸、生态保护、农业生产五大功能区，镇区面积由原来2平方公里扩至8平方公里。因此村庄合并对传统村落和村民生活带来了一场前所未有的变革。

首先，村民传统的生活方式发生了巨大改变。村庄合并所产生的最直接的后果就是村民居住方式的变化。即从原来散居的村落转变为集中化的新社区，居民的居住空间和生活方式随之改变。经过旧村改造和居住集中化，一方面实现了土地资源的集约利用，另一方面打破了原来的村庄自然界限。村民告别了传统村落分散的敞开式居住形式，变为了集中化公寓式居住。“并居”最主要的形式就是建设各种配套设施相对完善的公寓式小区。这极大地改善了村民的居住和生活条件，改善了生活环境。

但这种集中化的居住需跟当地的经济的发展及村民的职业活动转变相适应。即农村劳动力实现非农化转移和良好的经济发展是村庄合并的基础。像山东的南山村（集团）、桓台马桥镇，大部分劳动力实现了职业的非农化，他们按点按时在附近企业等场所上班，不再是“日出而作、日落而息”的农民。在第二产业发展的同时，第三产业也随之发展起来，再加上更加便捷的交通与通讯，故更多年轻人选择的是现代性的生活方式。不过，在一些经济相对不发达的地区，如果产业结构调整 and 劳动力非农转移条件不成熟，盲目推行村庄合并，村民将会承受这种因居住方式的改变而带来的阵痛。对于那些仍然从事传统农业生产的村民来说，村庄合并或“楼房化”居住会给他们的生产和生活带来诸多不便，农民“被上楼”行不通。

第二，村落共同体在迅速消失。村庄合并不只是村庄形态的变化，而是承载传统的村落共同体的整体变革。传统乡村以特殊主义取向的社会关系为存在的基础，共同体的相对封闭性、高度的价值认同和道德内聚力使成员对于先赋的血缘和地缘关系具有天然的依赖性。但通过这种村庄重组，村民原来以血缘和地缘为纽带连接起来的社会关系网络改变了，常有的密切邻里交往减少了，乡土性在悄悄失去。

村民居住方式和居住格局的变化，打破了原来村落长期形成的乡土关系网络，对村落社会边界及认同产生了很大影响。他们的交往圈子会发生改变，并且有一定的选择性，传统的亲缘关系中会融入大量的业缘关系，关系的性质在悄然发生着变化：由熟人关系向半熟人或陌生性关系转变。且随着流动人口的大量增加，人们之间还会产生更多的陌生、不信任关系。在居民的交换、情感和各種关系网络中，“弱关系”会进一步放大它的作用，成为与血缘关系并存的重要关系。

第三，村庄组织形式与管理方式出现大重组。长久以来，村庄是乡民的生产与生活共同体，其祖祖辈辈都居住在那里，是“生于斯、死于斯”的地方；村庄也是中国的基本组织单位，特别是建国之后，村庄成为了国家组织村民从事各种农事活动的基层组织单元，内部同质性较高。传统村庄之间的界限是非常分明的，各自相对独立；同时各村也具有其不同

的资源条件，因而各自为政，彼此差异性较大。

尤其是在中国长期存在的城乡二元结构体制下，村落具有很大的封闭性。城乡间社会流动水平低，彼此交换程度低，城乡分割和区域分割明显。但村庄合并打破了村与村的界限，聚集了更多异质性的入口。有些新建社区包括原来的多个村庄，有数千甚至上万人口。所以，新型社区跟传统村落相比，最大不同之处就是规模大、成员构成复杂。但社区的统一管理融合需要一个过程，建立城乡一致的社区化管理更是有许多问题需要解决。

#### 村庄合并存在的主要问题

急剧的村庄合并带来深刻社会变革的同时，也存在着诸多值得关注的问题。概括来说，这些问题主要表现在如下几个方面：

第一，行政化力量干预色彩强。居住集中化与农村产业转型和土地利用的集约化密切相关，这是村庄合并的重要基础。因此其实施需要按工业化和城市化发展的客观要求，以现实的社会发展条件作支撑，有序推进。但许多地方政府为追求政绩和在巨大的利益驱使下，不切实际地推进居住集中化，将陷入“圈地造城”怪圈。尤其在一些经济相对不发达，产业结构调整 and 劳动力非农转移条件不成熟的地区，盲目推行村庄合并，其强制行政干预的结果将会违背当地居民的意愿和城市化发展规律。

这样一种过度行政力量主导下的以获取城市建设用地为目标、居住集中化的村庄变革，会带来一系列不良后果。如在迁村并点和旧村改造的推进过程中，容易出现不切实际的“一刀切”；因急功近利在进行旧村改造与搬迁过程中，存在一定的强制性，造成“被上楼”怪相；还会造成大量失去土地和生活保障的农民。实际上目前我国在农村发展政策及制度上，还存在着诸多与发展要求不相适应之处，特别是现行的土地征用制度、产权制度很大程度上忽视了农民的权益保障问题。从传统上，土地是农民生活的根本保障，从现代化发展角度，非农化和城市化又是必然趋势。将来大多数农村居民必然转变为城市市民，实现土地的规模化、集约化经营，“农民的终结”将是必然。但在城乡二元体制未打破、城乡社会保障未实现统一的情况下，盲目推行居住集中化，急功近利必然会损害农民权益。

第二，存在“半城市化”或不完全城市化现象。城市化或城镇化指的是同一现象或过程，而不是在城乡分割的体制下，仅户籍上的变化，也不是单纯的行政区划上的城镇规模扩大（或土地城镇化）。中国在快速推进城市化的过程中，往往重形式轻内容；关心的是“圈地”扩张，忽视市民化的实现。许多地方为追求高城镇化率，把城镇化看作行政区域的扩大，实际上并没有真正实现城市化转型，故存在着城市化“虚高”或“半城市化”现象。近年来

各地出现的大量“城中村”和失地农民问题，就是不完善的城市化政策的结果。

这种城市化带来的直接问题是，首先，“土地城市化”快于“居民市民化”。各地为了推动城市化进程和发展经济，不断扩大城市地域，纷纷设立开发新区或工业园区。在这一过程中，处于城市边缘或特定区域的许多村庄，不得不出让土地，成为新市区。它们虽然在行政隶属上或形式上是市区了，但在实质上并没有真正实现城市化。原居民土地被征用，使得原本依靠土地为生的农民迅速失去了土地，但其职业身份、生活方式等并没有随之发生转变。其名义上是城市居民，但实质上跟城市居民还有很大差距。因此，独特的“城中村”的存在成为了中国转型期城市化发展的一个怪象。其次，“被动城市化”。从居民实际地位及职业身份来说，这种城市化是一个被动的过程。在此过程中，各地一味扩大城区，但相应的城市功能及配套措施并没有实现。特别是在长期形成的二元结构影响下，乡村居民的市民化过程显得尤为艰难。因此大量的失地农民不但失去了生活的来源，而且其职业身份的转变极其困难，相应的社会保障、福利、新型生活方式等也不能跟真正的市民同义而语，这些成为了此类型村庄变革中存在的突出问题。

第三，大量“村改居”还只是简单的名称转化或村庄的集合。村庄合并之后建立的新型社区，应不同于传统的村庄式管理。因为这类新型社区是不同于传统村庄的一种生活单位，具有一些新的特点。首先，它是一种“规模更大”生活聚集区。村庄合并短时间内改变了原有村落聚居的格局，组合了周边几个甚至更多的村落。集中居住人口增加了几倍甚至十几倍，使社区的规模扩大了几倍，社区成员的构成异质性扩大了，人们的社会需求也更为多样化。因此迅速出现的“大”社区，对其社会管理提出了新挑战。其次，中国现阶段的这类社区具有明显的过渡性。即它既不同于原来的村庄，也不同于现代城市社区。目前的村庄合并，多是停留在把村民的居住集中在一起，或者先把行政机构合并在一起。表面上看这打破了原有村庄的行政界限和社会边界，但实际上它们还没有完全融合成为一个真正意义的社区。其内部仍然保留原村庄“各自为政”的特点，各村自我管理，统一的社区化管理或组织还不健全。在组织机制上，从原来的村委会到新建社区管理委员会的转变，角色还不清晰，职能尚未改变。另外，公共服务职能尚不完善。新建社区尽管要求统一建设配套的公共服务设施，实现城乡公共服务的均等化。但目前来说，多数并居之后的社区其基本的公共设施的建设主要靠自身投资或地方投入，有些是“村民自治”与“政府辅助”相结合，还有的是引入企业投资等方式。但是，这方面的投入明显不足，受困于地方财政条件，城乡公共设施的资金投入差距较大。实际上受城乡二元结构的制约，农村新型社区还没有建立起跟城镇市民同样的

各项社会福利和保障制度，基础设施建设不够，故其发展空间和整体水平的提升有很大局限。

然而，村庄合并或“村改居”不应只是形式上的变换，更应是真正的居民组织与管理形式的变革。目前的“村改居”要发生实质性的转变，跟城市社区相衔接，还需要解决一系列体制与管理问题，特别是涉及到土地制度、集体资产的改制、城乡管理体制的统一等。

第四，社区化建设大多还只是突出社区服务功能，缺乏实质的转型与发展。社区作为居民的一种基本组织形式，应承担多方面的功能；社区化建设也应是全方位的。但许多合并之后或“村改居”的这类社区，名义上是“社区”，在管理职能上仅仅强调了社区服务，而其管理方式与运行机制等并未发生根本变化。例如在有些地方出现的“联村社区模式”，就是在保留行政村体制不变的基础上，根据地域相近、道路相连、生产生活相似的原则，把若干行政村组合为一个服务区域，统一提供政府型或政府主导型的公共服务。山东的“诸城模式”也只是“政府主导、多方参与、科学定位、贴近基层、服务农民”的农村社区化服务。即把地域相邻的几个村庄规划为一个社区，选择一个发展潜力大的村庄为中心村，配套设立社区服务中心，由社区服务中心具体承接和延伸政府对农村的公共服务职能与部分社会管理职能。（选自 林聚任：《村庄合并与农村社区发展》）

## 治国之道·中国村治

### 对村庄合并现象的质疑

目前，一场让农民“上楼”的行动，正在全国二十多个省市进行。这场被学者称为“中国特色的‘村庄合并’”引起了各界的广泛关注。在中国政法大学公共决策研究中心和搜狐网联合举办的“蓟门决策”论坛上，这一问题再次引起学者的激烈争辩。

大规模的“村庄合并”是否必要

2010年10月，走在山东、河北、安徽等地区，会发现一些高层小区在农村拔地而起。据媒体报道，在河北廊坊，2006年被评为河北省生态文明村的董家务村，如今已成一片废墟，大片新修的村居在铲车下倒塌，刚修好的“村村通”水泥路被铲平。山东省诸城市取消了行政村编制，1249个村，合并为208个农村社区。诸城70万农民都将告别自己的村庄，搬迁到“社区小区”。

重复拆建是否浪费资源？是否是中国城市化进程的必须？是否尊重了农民的意愿？在本

次论坛上,中国社会科学院农村经济研究所研究员党国英认为:“我国土地的浪费问题很严重,迁村并居要规范,不能禁止。”他说道:“中国农民的大部分村庄必须改造,农民也有必要改善居住条件,否则,中国的二元结构难以消除”,“村庄整治能提高农村土地利用效率,通过村庄整治,所谓城市建设用地短缺问题完全可以化解,耕地增加的意义非常重大。对于一个人口大国,耕地不嫌多。”中国改革基金会国民经济研究所副所长王小鲁认为:现在大规模的农村合并有很多的危害性,但在中国正处于城市化进程中的大背景下,城市化进程仍会继续。目前我国的城市化率是47%,在进入发达国家行列时,城市化率要达到70%—80%,在这过程中还有4亿多农民要进入城市,这是不可逆转的趋势。

而这种要推行“村庄合并”的观点遭到了中国人民大学农业与农村发展学院副院长郑风田教授和中国政法大学副教授王建勋的激烈反对。“灭村运动是要地不要人,本质就是要卖地挣钱,它将导致农民‘上楼致贫’,同时,庸俗化的城市化破坏了传统的乡土文明”,郑风田反驳道。他认为,进行村庄合并,政府目的不纯,一味盲目“上楼”,农民无法解除后顾之忧。王建勋认为这种消灭村庄的行为是“伪城市化”、“伪现代化”,是强加意志到农民身上。”中国政法大学法学院教授许身健认为,城市化是大趋势,但村庄合并这种城市化的方式要认真思考,不能剥夺农民选择自己生活方式的自由,城市化要走一个自然的过程。

#### “增减挂钩”制度的利弊

“增减挂钩”政策始于2004年中央18号文件,本意是为了加强乡镇和村庄的规划建设。2006年4月,山东、天津、江苏、湖北、四川五省市被国土资源部列为“增减挂钩”第一批试点。2008年6月,国土资源部颁布《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》,2008年、2009年,国土资源部又分别批准了19个省加入试点。

按照相关文件,所谓“增减挂钩”,是指依据土地利用总体规划,将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块(即拆旧地块)和拟用于城镇建设的地块(即建新地块)等面积共同组成建新拆旧项目区,通过建新拆旧和土地整理复垦等措施,在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上,最终实现增加耕地有效面积,提高耕地质量,节约集约利用建设用地,城乡用地布局更合理的目标。

政策一经出台,立即受到地方政府的欢迎,相应的地方政策、措施纷纷出台,目标明确:让农民“上楼”,节约出的宅基地复垦,换取城市建设用地指标。“‘增减挂钩’政策还是要坚持,指标甚至可以扩大,试点范围也可以扩大,可以由县扩大到市。”党国英认为“增减挂钩制度”能够发挥积极作用。他说:“通过‘增减挂钩’政策合并村庄可节约出土地达1.5亿亩,扣除城

市建设用地，可新增耕地 7700 万亩。新增建设用地 7300 万亩，最终全部用来发展城市经济，每年可提供新增 GDP 达 164 万亿之多。”

郑风田教授反驳：“不管以什么名目，其核心都是在侵吞农民的宅基地权益，宅基地不是‘唐僧肉’。”他强调主张把土地增减挂钩取消。“增减挂钩要取消。这是诡计，就是要把农民土地搞到手。”王建勋教授同样这样认为。

### 避免上楼致贫

农户庭院是人与生物共生，自然环境与人工环境并存的特殊生态系统，它能一定程度上满足农户的自给自足的生存状态，这种被学者称为“庭院经济”的生产方式是我国农民经济的重要组成部分。而集中居住后，农民虽然住上了公寓楼，但他们再也没有从发展庭院经济中获得收益的可能。郑风田教授多次表示对农民上楼后贫穷表示担忧。他说：“农民的宅基地承担了很多生活与生产的功能。东部地区可能会有专业农民，但中西部还是以农业为主，没有农村工业。所以，农民上楼后，要物业费、取暖费、通下水道 等等，农民上楼就像是被割命，上楼致贫。”

据政法大学法学院副院长何冰提供的资料显示，根据他们对扬州市广陵区、仪征市、宝应县三地失地农民就业状况所做不完全调查统计，1998 年前被征用土地安置就业的 7628 名劳动力中，失地又失业的劳动力有 3515 人，占当期劳动力总数的 34%。淮安市 2001 年以来失地劳动力 12.2 万人，已就业者占 59.2%，失地失业者占 40.8%。海门开发区海东居委会支书估计，取消土地工安置政策后，有 40%的农民坐吃山空、45%外出打工，仅 15%的劳动力在市镇就业。2002 年，无锡市征用土地造成的失地农民中，处于劳动年龄的约有 21 万人，有固定工作的 12.5 万人，占 59.7%；有临时性工作的 5.3 万人，占 25.3%；无工作的 3.2 万人，占 15%。

搜狐网新闻主编王永超认为：“要为农民考虑长远利益，而不是打着增加农民收入的旗号，这最终的结果是农民的收入一次性增加了，但是一次性补偿完了之后，农民的钱用完了怎么办？可能会出现短暂的繁荣，而更大的问题在后面，甚至是灭顶之灾。”

### 村落文化的保护

几年前在黄土高原上，在政府扶贫政策的策动下，百姓纷纷搬出窑洞住进砖瓦房，几年后，百姓又忙着搬回去，因为政府要把窑洞申报为非物质文化遗产。

中国农业大学农民问题研究所所长朱启臻教授强调村落文化保护的重要性，他认为：“乡村的文化功能很重要，是文化载体，乡村是传统文化的根。”“保护村落是社会的责任。不能



促使其消亡，一旦消失再想找回来，就不容易了。”郑风田教授认为现在集中小区，简单的盖楼，其实是庸俗的城市化。他认为：“现在一种庸俗的城市化把乡村文化的沉淀破坏了，用城市文明把几千年的乡土文化破坏了。”（来源：《法制日报》）

（本栏编者：张建伟 联系方式：11110170007@fudan.edu.cn）

## 治理技术·电子治理

【编者按】电子治理即电子化的治理，或者说是治理理念的电子化。由于治理强调多元主体的参与，它与公共管理的发展要求是相吻合的。因此，政府提供电子公共服务和网民通过网络参与公共事务，均可称为电子治理。不仅如此，电子党务、电子人大、电子校务等均可纳入电子治理的范畴之中来。随着多元主体的参与，电子政务的发展呈现出治理的特征。电子技术在社会治理中的运用受制于制度，欧盟各成员国电子治理的发展，在目的、进程、内容、动力等方面均受到有关制度的决定性影响。通过对欧盟电子治理发展的制度分析表明，电子治理是一项具有明显政治性或由政府相关制度推动的行为，制度建设是电子治理发展的关键。这也给我国的电子治理的发展提供了借鉴。由此，我们可以提出推进中国电子政务文化治理的策略建议：政府主导、公众参与、鼓励社会文化创新、注重发掘和培育新文化、改善政风环境、强化制度建设与监督落实、纳入官员政绩考核等。

### 电子治理的技术背景

#### 一、电子治理的概念

##### 1、广义与狭义电子治理概念

一些研究人员从广义和狭义两方面对电子治理的内涵进行了区分。刘邦凡（2005）认为，广义的电子治理有两方面的含义：一是应用电子的理论、技术与方法对社会、政治、经济、文化等各个方面，以及人类与自然的各个层面进行上下互动的管理；二是对一切与电子有关的事务进行主动积极的管理。狭义的电子治理含义是指利用信息通信技术（ICT）对公共事务领域进行治理，即“政府电子治理”。徐晓林、周立新（2004）认为，广义的数字治理（即电子治理）是指在电子技术的支持下整个社会运行和组织的形式，包括对经济和社会资源的综合治理。狭义的数字治理是指在政府与市民社会、政府与以企业为代表的经济社会的互动中，以及在政府内部的运行中应用电子技术，简化政府行政事务的处理程序，并提高其民主化程度。

这种广义和狭义概念区分的目的是界定“治理”的边界和范围。从广义上看，借助于新制度经济学中公司治理的一些理论和研究方法，从企业的角度探讨电子治理问题，探讨利用信息技术对企业的资源、信息进行整合的问题，当然也应当纳入电子治理广义的范畴当中（Marche & McNiven, 2003）。但是，更多探讨电子治理的文献还是从公共管理的角度出发，也就是狭义电子治理的概念范畴。本文的研究采用的就是狭义电子治理概念。

##### 2、第26届行政学国际会议的电子治理概念

第26届行政学国际会议提出，电子治理不是信息通信技术在公共事务领域的简单应用，而是一种更多地与政治权力和社会权力的组织与利用方式相关联的社会政治组织及其活动的

方式，涉及公众如何影响政府立法机关，以及公共管理过程的一系列活动（王浦劬、杨凤春，2005）。这个定义着重强调了电子治理的功能和作用。对于电子政务而言，尽管利用信息技术为公众、企业提供信息和服务非常重要，但是更为重要的而且对民主化改革影响更为深远的方面，是需要借助计算机和通信网络让更多的公众参与到政府决策的制定过程中来，这才是电子治理的意义和目的。

## 二、电子治理与电子政务的比较

电子治理的概念起源于西方国家。这些国家，比如英国，发现公众对政府有许多不满意的地方：公众认为政府提供的服务质量较低（包括电子政务），无法令人满意。这些不满意最终体现在选举时投票人数不断减少。因此，尽管西方国家开展电子政务的研究和实践已经多年，但是人们发现电子政务还有许多不尽如人意的地方，所以人们开始转而关注一种新的思维方式和理念，即电子治理。在一些电子治理的论述或者研究中，并不区分电子治理与电子政务的差异，而是将两者等同使用，如戴光前（2005）、许辉（2005）、Allen 等（2001）、Hudson（2003）。而 Marche 等（2003）则认为，区分这两个概念非常重要，有利于理解政策制定者和政府管理人员所面临的挑战。尽管电子政务与电子治理在内涵上有许多相似之处，但两者之间仍然有着许多差异，将两者进行比较研究还是非常有必要的。

### 1、电子治理与电子政务的区别

#### （1）单一主体与多元主体

电子政务的主体是单一的，即政府部门。电子政务强调的是政府的管理和服务职能。电子政务是主要集中于政府、政府管理和政府服务范围内的虚拟政府形式及活动。而电子治理则是多元主体，即在开展信息通信技术的过程中，有民众、社区、企业和政府部门的共同参与。在电子治理中，政府部门的权限（competence）在减小，政府部门需要依赖其他主体的合作，才能完成电子治理的工作。与电子政务不同的是，电子治理强调的不再是政府的直接能力（directive capacities），而是鼓励网络中其他机构的积极参与。随着政府治理环境的复杂性、动态性和多元性突显，公共问题日趋复杂，政府作为唯一的公共行政治理主体已不现实，社会、企业、公民等参与治理已成必然。政府需要社会力量的参与，实现政府和社会、民众的互动，对公共行政共同治理，才能产生巨大的能量，解决日益增加和复杂的公共问题。政府、社会、公民的共治不仅有利于民主政治的发展，提高政府的治理能力，弥补政府力量的不足，实现责任共担和利益共享，同样也有利于达到政府治理“小而能”的目的。

#### （2）政务流程信息化与政务流程重构

Singla (2002) 认为, 电子政务是政府业务流程的信息化, 但并没有改变这些业务流程。电子治理不仅仅是传统政务流程或数据的电子化、网络化, 而且是旨在从本质上重新界定政府的运作方式, 重新设定政府管理当局、立法部门以及公众的责任。电子政务是利用电子手段 (尤其是互联网技术) 提供例行的政务信息或交易活动, 而电子治理则是在公众与政府之间通过技术媒介使双方能够更好地进行沟通, 参与并关注政策的制定与演进发展, 更好地表达公众的民主意愿。Marche 等 (2003) 也指出, 电子治理和电子政务是公众与其政治结构之间相互关系的两个不同方面。电子治理强调的是政府制定决策的方式, 而电子政务关注的是如何执行这些决策; 提供公众服务是电子政务的职能, 而电子治理考虑的重点在于是否提供该项公众服务。

### (3) 政府导向与公众导向

电子政务是政府从其自身角度考虑如何利用信息技术实现政府的目标, 如何为公众提供良好的服务。尽管出发点是好的, 但基本视角是政府导向的。政府扮演了更多的生产者、监督者、控制者的角色, 视组织成员和公众为其管理的对象和客体, 而忽视了政府活动中的社会和公众的参与。政府如果想真正改善公众与政府打交道的体验, 使公众在政府决策中拥有更多的权利, 那么政府就应当站在公众的角度去考虑问题。政府的最高施政目标是为人民服务, 社会和公众是主体, 为社会和公众服务是公共管理的职能和角色定位。因此, 电子治理要求以公众需要为行政运转的轴心, 公众的权利和利益高于政府的利益。电子治理更加强调的是政府的开放性, 更加关注的是社会公众的参与。信息技术的发展使得在政府治理中开展更广泛的政府民主行政和公众参与成为可能, 公众可以通过在线论坛等多种方式更广泛地参与到各种层次的电子治理活动当中。

## 2、电子治理与电子政务的联系

尽管电子治理和电子政务的概念存在着较多的不同, 但两者仍有许多共同点。比如, 电子政务和电子治理都有助于提高政府的透明度, 提高对公众需求的反馈性。电子治理和电子政务都不以营利为目标, 都致力于为公众提供良好的产品或服务。因此, 电子治理与电子政务并不是相互替代、此消彼长的关系, 电子治理应当是电子政务发展过程中的高级阶段。长期以来, 政府管理的理念是“治人”, 而不是“治于人”, 政府可以凭借强制力和权威性任意发挥自己的意志, 实现着对社会、企业、公民的管理, 电子政务的发展并没有真正从理念上解决这一问题。与电子政务相比, 电子治理的概念体现出一种公众、企业与政府间的新关系, 体现了公众、企业的参与, 是一种范式的转变。所谓范式, 是指一种全新看问题的方法, 它

随着科学技术、文学艺术和其他领域的发展而发生着变化。这种转变的重要性在于：现实世界中的重大变化往往需要概念上和理论上的创新与之相适应。

电子治理要求政府不再把公众当作安静、沉默的观众，而是把他们作为伙伴，共同致力于治理和发展。在电子治理条件下，公共部门会更加公开和透明，能够得到公众的充分理解，对公众负责；能够彻底抛开繁文缛节，实行过程的公开民主，有利于公众监督的实行；能够为每一个人提供其所需要的个性化服务，有利于提高纳税人的资金价值；使公众为获取政府的服务而耗费的时间更少，大量减少政府在工作过程中不可避免的失误；大大提高政府公职人员工作的价值含量和工作成就感等。因此，从公共管理、政府发展的角度看，电子治理之所以值得重视，主要在于其能够赋予公共管理和政府服务更多、更高层面的价值，在于其能够促进政府管理更规范、更民主、更廉洁、更具责任心。<sup>①</sup>

## 治理技术 · 电子治理

### 电子治理中的德治要求

网络具有匿名性和虚拟性的特点。网络的匿名性特点使得网络主体忘却了自己的责任，甚至为所欲为，产生了一些违反道德和法律的行为。网络的虚拟性并非真正的虚拟性，网络主体在网络上的所作所为，必然对现实的社会关系产生影响。强化网络公共领域治理是十分必要的。个人的领域是自由的领域，公众的领域是民主的领域。网络所构筑的并非个人的领域，而是公众的领域，因而，不应无原则地强调个人自由。如果针对网络没有任何管束，必然会呈现网络无政府状态，其结果就是混乱。网络的无国界性带来了网络公共领域治理的困难，不仅在涉及网络犯罪时是如此，即使一般的网络行为也不同于现实行为。比如电子商务的征税问题，当电子货币流在网络上瞬间完成时，如何界定交易的发生地？自从互联网出现以后，特别是电子商务和电子政务出现以后，人类社会的各个组成部分：个人、家庭、社区、企业、银行、行政机关、教育机构等，以遍布全球的网络为基础，超越时间与空间的限制，打破国家、地区以及文化不同的障碍，实现了彼此之间的互联互通，平等、安全、准确地进行信息交流，使传统的社会转型为“电子社会”。

“电子社会”往往也被称为“虚拟社会”。“虚拟社会”强调了该社会的虚拟化特性。虚拟社会是在网络空间中所形成的一个全新的社会，是由现实的和想象的虚拟化的产物。虚拟

<sup>①</sup> 史达：《电子治理的概念解析及基本框架研究》，载《电子政务》，2011年第10期。

实体以及它在网络空间中的组合、联系、作用、活动，并联结在虚拟世界交互作用的人及其虚拟化存在所构成的社会。“电子社会”这一概念可以较好地涵盖电子政务、电子商务等领域。因此，其内涵和外延相对较为确定，不易发生理解上的歧义。虽然，“虚拟”的英文 virtual 从来没有常识意义上的“不现实”或“不真实”的含义。但是，汉语中的“虚拟”与“虚构”、“虚假”、“编造”等词近义，与“真实”和“实在”反义。因此“虚拟社会”这一概念往往会使人产生误解。其实，电子社会虽然是一个虚拟的社会，但并非虚幻的社会，它与现实社会是相对应的。进入近代以来，整个社会分化为公共领域、私人领域和日常生活领域。我们可以依照这个思路来考察电子社会的领域分离：

电子公共领域。公民参与社会公共事务的方式有很多种，网络参与是一种重要的方式，也是网络民主的重要表现。另外，通过网络监督，也有助于揭露一些腐败现象，比如“周久耕事件”。电子政府在电子公共领域中所起的作用，正如政府在现实公共领域中所起的作用：电子政府要管理电子公共事务，提供电子公共服务。需要指出的是，电子社团也是电子公共领域中的一支重要力量。

电子私人领域。私人领域以自身利益最大化作为追求目标。电子商务是电子私人领域的重要组成部分。互联网的发展一方面促进了电子商务的发展；另一方面，电子商务的发展也拓展了互联网的应用。

电子日常生活领域。随着互联网应用的普及，人们的日常生活领域也在互联网上生根、发芽、开花结果。比如，网民在开心农场中“种菜”、“偷菜”。网上还有很多虚拟社区甚至是虚拟家庭。当然，也有许多交友网站。既然电子社会分化为不同的领域，那么，电子治理就应在不同的领域中发挥相应的作用。

在电子治理的诸多治理工具中，道德手段是“木桶”的“短板”，应予强化。亦即应构建电子治理的伦理机制，以德治网，实现电子社会的德治。门泽尔针对美国大部分公共机构上网后所面临的伦理问题指出，一方面，公共行政人员存在伦理问题。当通过网络与公众打交道时，由于非“面对面”式的接触，行政人员很有可能在回答公众的问题时，采取人为的方式去避免那些“不愿意的社会接触”，也就是只选择对自己便利的“接触”；另一方面，在如何防止政府数据库的信息被滥用方面也存在着伦理问题。门泽尔认为，对在“财政紧张”压力下，政府部门利用自己的网页来做广告的非道德行为的出现，以及在政府机构上网后政府内部的业务沟通是否也要公开化等问题，需要通过伦理法则的确立，来防止政府整体行为的非道德问题。

电子社会的德治可以考虑从以下方面着手：

电子公共领域的德治。“华南虎事件”如果发生在“前互联网时代”，周正龙以及某些政府部门的骗局完全可以得逞。但是，通过网民的参与，“华南虎事件”迅速成为一个网络事件。这一事件造成了政府公信力的丧失。因而，要实现电子公共领域的德治，首要的在于强化公共管理道德，加强政府诚信建设。

电子私人领域的德治。私人领域追求自身利益最大化，如果不对其进行有效的约束，就可能会造成对社会公共利益和他人利益的侵犯。比如，网购欺诈现象时有发生。为此，除了在技术层面上采用 PKI 认证等之外，还必须强化企业的社会责任，加强社会诚信体系建设。

电子日常生活领域的德治。谁是“周立波事件”的最大受害者？是公众，是公序良俗。参与此事件的各方都赚得“盆满钵满”，扩大了知名度，引起了更多的关注。在这个问题上，政府缺位是令人遗憾的。公民道德规范同样体现在网络行为中，为此，政府应制定并引导网民遵循道德规范，引导网民文明上网，通过上网实名制和手机实名制，要求网民对自己的行为负责，帮助网民提高防范欺诈的能力。

总之，构建电子治理的伦理机制，目的就在于以德治来整合电子社会的不同领域，并最终实现社会和谐<sup>②</sup>

## 治理技术 · 电子治理

### 电子治理中的欧盟经验

#### 一、欧盟电子治理现状

对欧盟电子治理现状，可以依据联合国发布的年度全球电子政府调查报告作出判断。在近几年的报告中，欧盟各国的电子治理建设水平均名列前茅。发达国家电子政务在发展进程中越来越得益于多方力量的参与和支持，具有了治理的特征。具有区域性多层治理、合作协商制度背景的欧盟，更是从电子治理的初始阶段就十分注重主体多元化的推进作用。从 2006 年至 2010 年，欧盟电子治理自启动至运行均以《i2010 电子政府行动计划——加快欧洲电子政府建设，使所有人获益》（以下简称《i2010 计划》）为基本依据，并逐年跟踪观察其执行状况。根据该报告判断，欧盟现今电子治理的特征体现在如下几个方面：

首先，网络在线者增加。该报告称，互联网的经常使用者人数已经从 2005 年的 43% 上升

<sup>②</sup> 李传军：《电子治理模式转型与电子社会的领域分离》，载《领导之友》，2012 年第 1 期。

至 2008 年的 56%，其中大多数人几乎每天都使用高速网络通道的互联网。日常使用也变得更加包容，新增使用者中弱势群体上网人数上升最快。电子包容计划于 2008 年启动，维也纳欧盟理事会会议将该计划的执行推至新高度。为保障残疾人、老年人以及社会弱势群体使用信息通讯技术推出了种种举措。

其次，成员国积极参与制度执行。欧盟所有成员国均将《i2010 计划》的执行列为国家政策，有的制定了总体的 ICT 战略，有的则关注一些具体领域，如宽带、电子包容、电子健康、电子学习和电子商务。国家政策不断得到修改和更新，成为了里斯本进程的组成部分。几乎所有项目都体现了《i2010 计划》的目标。宽带问题已经毫无疑问地被列入政治议程，而且在实施过程中，欧盟各国都有所超越；公共在线服务以及电子使用能力已经进入各国新政策领域；一些国家还为信息通讯技术议程增添了新的主题，如绿色信息技术、电子权利宪章、推进无差别和普适性的法律规范，开辟了发展电子政府服务的一些新途径、开发了促进电子内容发展的技术、提出了数字素质的概念与模式。

再次，公共事务电子治理的质量得到提升。据报告称，欧洲在 20 项基准在线公共服务的提供与使用方面已经取得长足进步：公民可以完全使用的在线公共服务已经从 2004 年的 27% 增长至 2007 年的 50%；针对企业的服务提供率则从 2004 年的 58% 上升至 2007 年的 70%；有三分之一的欧洲公民和几乎 70% 的欧洲企业使用由电子政府提供的公共服务。具有包容性的欧洲信息社会提供着高质量的公共服务，推动着人们生活质量的提升。尤其是在电子医疗方面，相关政策旨在提高欧洲人的医疗福利水平；同时为各成员国复杂昂贵的医疗保健系统带来了利润，增强了欧洲医疗保健产业的竞争力。

最后，确立了促进公民参与的未来发展方向。欧盟电子治理尚存在巨大的发展空间。该报告指出欧盟各国电子政府服务的互用性仍面临严峻的挑战。虽然欧洲公民使用信息通讯技术及与公共管理接触的水平仍较低，但是近年在逐渐上升。因此欧盟电子政府的核心政策目标已经从“一站式”向“以公民为中心”的服务转换。关于电子参与的初步计划为公众表达提供了新的工具；它反过来又促进了更加广泛的公众参与。正在进行的针对电子采购系统的互用性以及泛欧电子身份认证的大范围实验对发掘全欧电子政府的经济潜力具有重大意义。随着公民参与成分在电子政府中比重的增加，欧盟政府的电子治理特征将更为明显。

## 二、欧盟电子治理的主要启示

欧盟电子治理制度首先确立了发展目标。在此基础上，推动了信息通讯技术的发展与运用，促进了欧盟多层治理的实现，提高了欧盟整体以及各成员国的治理效率。制度目标的实



现也得益于更加详尽的配套制度的实施，这些制度以战略和行动计划的形式呈现。除了作为宏观规划的制度，欧盟电子治理的具体运作皆处于涉及微观操作层面的具体制度的规范之中。由于受到欧盟电子治理环境的影响，根据不同情况针对不同问题，依据所规范领域的性质，可将欧盟电子治理制度分为影响性与规制性两种。两种制度互为补充、互相影响，既保障了欧盟的整合与统一，也兼顾了各组成部分的多样性；既维护了欧盟的权威，也适应了各成员国的发展环境。相关制度并非仅仅具有约束作用，还通过参与决策、工程评估、评选奖励、财政资助和协调执行，成为了欧盟电子治理发展的动力源泉，创造了有益于欧盟电子治理发展的良好环境。所以欧盟电子治理的发展在各个层面都渗透着制度的作用，而非技术左右着欧盟电子治理的发展。从欧盟电子治理发展的制度建设的经验中可以得出如下主要启示：

### 1、保障制度基础

欧盟的经验首先验证了制度在电子治理发展中的决定作用。健全完善的制度是一个国家或地区电子治理发展的必要前提。欧盟电子治理从目的、内容和动力等各方面均得到制度的保障与推进。因此欧盟电子治理对我国的首要启示是在发展电子治理中首先需要奠定必要的具有影响性与规制性双重特性的制度基础。一方面应制定科学可行的电子治理建设方案、发挥政府的主导作用。在起始阶段，不能盲目超前，过分追求先进的硬件设备和不成熟的高技术，而应从实际出发，运用软件和程序软件的开发，以运用促发展，逐步升级扩展，最终形成安全可靠且行之有效的电子治理运行系统；另一方面应加强法制建设，维持良好安全的网络虚拟社会秩序，通过科学立法及其有效实施，规范信息市场，严厉打击扰乱网络虚拟社会秩序的行为，逐渐形成与电子治理相适应的完备的法律体系，确保电子治理的健康有序发展。

### 2、消除数字鸿沟

应对公共问题的行为理念、方式、路径从“管理”向“治理”的转变，最为重要的是行为主体以及服务对象范围的扩展，“治理”的实现即意味着覆盖面的进一步扩大、各个区域以及群体之间差距的缩小。具体到电子治理，即需要制定相关制度以消除“数字鸿沟”造成的阻碍。如欧盟的电子包容制度，一方面从广度上，创造了有利的制度条件扩大信息网络、硬件设备的覆盖率，不断提升其联通率、优化其性能，为尽可能多的人创造参与电子治理或接受电子服务、参与电子互动的条件，增加不同群体、不同地区人们在线的可能性，逐渐缩小信息通讯技术使用中的弱势群体；另一方面着眼于深度制度建设，把大力发展信息技术教育事业作为推进电子治理的长期性和战略性任务，尽力消除不同地区之间、不同群体之间因数字素质的差异而出现的“数字鸿沟”，提高电子治理用户的接纳水平，保证硬件设备功能的充

分利用；同时以相关制度促进在线治理质量的提高，增强在线信息、服务和互动的易用性，方便用户在电子治理中的参与和互动。

### 3、吸引多方参与

电子治理发展的目的及其成熟的标志是参与者的多元化。治理决策主体的多元化应被视为电子治理中参与者多元化的关键所在。欧盟电子治理发展进程中决策者呈现出多层次、多种类的特征。欧盟三大支柱组成的复杂性以及决策机制的多样性形成了其多层治理的基本制度框架。在此框架之中各政策主体经过积极互动制定了切合具体发展实际的电子治理政策，既维护了统一政策的权威，又有利于政策的执行。此外，在初步开展的在线互动中，服务对象对政府决策的反馈也有助于电子治理的不断完善。为了技术的开发和推广运用，欧盟各国积极争取社会各界资金力量的投入。这是其制定相关制度需要考虑的环境因素之一，也是在制度出台之后能够有效执行的辅助条件。欧盟电子治理的多元参与体现在相关制度的决定与执行之中。它对我国的启示是：一方面应在电子治理的决策过程中尽量听取多方意见，积极采纳优秀建议，权衡兼顾各方利益，努力取得早期共识，增加制度对象对制度的认可度，建设统一性与多样性、规范性与灵活性相结合的电子治理制度体系；另一方面，应允许执行者在相关制度的框架内，结合具体的时空因素，在对既有制度的循环反馈中不断提升制度的合理、合法性，探索出真正适合电子治理具体发展环境的可取之道，从而做到既符合电子治理发展的一般规律，又能够动态反映治理对象的发展变化，运用电子手段最大限度地满足社会治理需求。

### 4、有效实施激励制度

“治理”具有明显的社会性，既是服务于社会的行为，也需要全社会的共同参与。欧盟电子治理的经验表明，就制度而言，无论是制定过程中的献计献策，还是执行中的出资出力，均需要汇集欧盟各成员国政府及其国家内部的多种力量，仅仅依靠任何一股单一力量都是远远不够的。但是，出资出力、献计献策均需要一定的成本，在电子治理推行初始阶段甚至存在相对较大的风险。为了克服或弥补成本或风险可能带来的对于相关主体利益的损害，欧盟通过财政资助、评估、奖励等制度的实施，调动了电子治理各个主体积极性的发挥。

欧盟做法对我国的启示是：首先应确立电子治理发展的基本目标，明确激励制度的依据和标准，进而建立一套科学合理的电子治理绩效考核体系，对各主体的目标落实情况进行考核，既有助于全面了解相关制度的实现程度，又有利于在制度实施过程中及时发现其有待改进之处。其次应建立公正有效的奖励制度，保证绩效考核的合理性和有效性。优秀者对落后

者的感召力有助于先进经验的推广，同时优秀者也更有动力在电子治理建设中继续起引领作用。最后，对于电子治理中的“弱势群体”、“弱势地区”、“重点领域”等政策关注点，要制定有针对性的制度吸引社会资源的投入与支持。<sup>③</sup>

## 治理技术·电子治理

### 中国电子政务文化治理的实施路径

中国电子政务文化建设方兴未艾，理论内涵不断拓展，实践诉求日趋强烈。随着电子治理的兴起，电子政务文化日益受到关注，理论界、政府和社会逐渐意识到，电子治理不仅仅是电子政务自身的软硬件建设、优化和发展问题，还包括电子政务文化，或者说电子政务文化本身就是一种电子治理模式。因此，当前研究电子政务文化建设，并以治理思想和路径促进中国电子政务文化发展的成熟，具有十分重要的理论和现实意义。电子政务发展经历了从无到有再到壮大的迅猛发展过程，电子治理已经成为当今电子政务发展的更高表现形式。电子治理内涵不断丰富，实践价值愈益突出，文化治理价值开始逐渐受到人们重视。电子治理与电子政务文化之间应有的内在逻辑也逐渐清晰，即要全面实现电子治理，就离不开电子政务文化建设，两者是内在统一关系，优先发展电子政务文化已经成为电子治理的当务之急。

#### 一、电子治理内涵的拓展

20世纪90年代以来，信息通信技术（ICT）迅猛发展，电子政务的出现改变了政府与公众的交往方式，并且成为一种新的公共治理平台。无论在内容上还是方式上，电子治理都实现了对电子政务的超越，更好地展示了技术、社会、政府、公众的全新关系。而人们对电子治理的理解还更多停留在技术操作和路径实施层面，忽略或尚未对电子治理本应包括的文化治理给予足够重视或研究。

在中国古代，“古人结绳而治，后人易之以书契”，这是中国最早的关于文化具有治理功能的描述。也就是说，人类创造和生产文化是为了有效地克服和解决人与社会之间出现的问题，具有疏导、宣泄、沟通的意义。到了当代社会，文化治理价值更为突出。景峰等人专门论述了中国治理文化的发展与内容，重点探讨了道德与法律文化形态对治理的重要影响。关于电子治理内涵的研究比较广泛，其中，日本学者 Okot-Uma 认为，电子政务包括电子民主、

<sup>③</sup> 董礼胜：《欧盟电子治理发展的制度分析》，载《中共杭州市委党校学报》，2012年第5期。

电子政府和政府电子商务三个方面。联合国教科文组织（UNESCO）认为，电子治理的实施领域包括电子民主、电子服务、电子行政。中国学者陈祥荣等人从中国实际出发，认为电子治理包括电子民主和电子政务两方面内容。也就是说，电子治理内涵规范的对象是电子政务，手段是电子民主和服务等，具体过程包括：政策制定和修改过程中的电子参与；电子协商，即公民、利益团体和公务员的交互作用过程；参与民主，即公众有权及时获取政务信息，并参与其中。由此可见，电子治理的内涵深刻包含了一种文化层面的治理，即如果没有民主、参与和互动等文化观念或者意识形态的指引，将无法实现电子治理在制度层面的设计和工具层面的具体实施。应该肯定的是，电子治理内涵的拓展涵盖了“以公众为对象，政府提供公共服务、提高公众参与、体现民主的一种新型行政管理文化，这即是电子政务文化的本质”。

## 二、电子政务文化的实践价值

电子政务文化具有的治理特征源于其深刻的内在涵义。有学者认为，电子政务文化是客观电子政务体系及其运作过程对社会成员产生的一系列理念、制度、行为及器物层面的深刻影响，它是伴随电子政务行为产生的，并随着电子政务实践的发展而发展起来的，对电子政务实践具有积极的反作用关系。同理可见，电子治理的主要对象是电子政务，则必然包括电子政务文化；反过来，电子政务文化又具有重要的治理功能，开展电子治理一方面是在积极培育电子政务文化，同时，又得益于电子政务文化的社会治理参与。因此，开展电子政务文化治理研究和推进工作具有极为重要的实践价值。

电子政务文化具有指导、约束、创新电子治理的价值。根据马克思主义的观点，物质决定意识，意识反作用于物质。电子政务文化属于意识范畴，必然对电子政务、电子治理产生积极的反作用，从而影响整个现代行政系统，达到治理的目的。电子政务文化能够不断提升电子治理水平，改善治理效率。电子政务文化既是电子治理的主要内容，也是积极有效的治理手段。电子政务行为和器物治理主要是通过技术、制度设计来实现的；电子政务文化治理则表现为文化的渗透、引导和服务，能够超越一定的物质约束，实现较高水平的电子治理。电子政务文化治理具有深远的社会价值和持续的影响力。电子政务文化能够广泛地影响着治理主体的行为和思想，并且产生持续久远的效果。器物治理往往是短期的、针对特定对象发生的行为，制度设计也具有一定的滞后性和行为缺陷。文化治理则直接解决治理主体的认知、思维和价值判断，是对治理主体深远持续的行为影响，一旦治理主体形成稳定的电子政务文化，必然会产生与之匹配的电子政务行为乃至社会行为，这比器物 and 制度约束更具有改造意义。

### 三、电子治理与电子政务文化关系的逻辑梳理

电子治理与电子政务文化之间具有的内在逻辑关系，是电子政务文化治理的关键前提。中国电子政务文化治理不同于国外在于：中国电子政务文化一方面尚处在培育发展中，需要正确地发展和构建；另一方面，电子政务文化要在积极参与电子政务治理进程中发挥文化的治理价值。这种双重任务决定了中国电子政务文化治理之难，也决定了电子政务文化治理的重大研究意义。

首先，电子治理内在地包涵电子政务文化治理。电子治理是以信息通信技术为中介，以服务为原则，提高公众参与政府管理程度、促进公众与政府管理系统互动的一系列行为。电子治理无论在内涵还是现实需要方面都应该包括电子政务文化治理。否则，仅仅强调电子政务治理是不全面的，也是不准确的。电子政务文化治理与电子政务治理构成了电子治理的两翼：物质的和精神的。两者相互作用，才能实现电子治理的目的。目前的关键是把电子政务文化治理纳入电子治理范畴，统筹电子政务与电子政务文化治理，而不是偏废一端，以实现电子治理内涵的完整回归。

其次，电子治理离不开电子政务文化建设。电子治理的核心在于电子参与、公众与公务员的交互行为、民主参与等。行为的效率取决于治理主体和参与者文化的认知、自觉行动理念的强弱。电子政务文化发展的程度和被人们接受的程度均能够通过治理行为充分展示出来。电子政务文化实践价值全面而深刻，对电子治理效果的影响毋庸置疑。如果偏执于电子政务治理，忽略电子政务文化参与，则治理目的很难达成。因此，从理论或实践双重角度看，电子治理均需要电子政务文化治理，培育文化和文化参与治理并重。

最后，电子政务文化是实现电子治理的重要路径。具体来说，电子政务文化参与电子治理主要体现在两个方面：电子政务文化培育过程和电子政务文化治理过程。电子政务深厚的实践土壤，以及中国行政文化、社会文化的独特养分形成了中国电子政务文化的内容和表现形式。这个过程本身包含文化整合、文化构建和文化价值彰显等诸多内容，而表现就是在先进的电子政务文化指引下，符合电子政务发展规律的制度、行为、思维相继在实践中体现，电子治理效果愈发明显。电子政务文化治理则是遵循事物否定之否定的发展逻辑，不断自我创新电子政务文化内容和形式，发挥文化的社会治理价值，改善电子政务行为和社会公众的态度、评价等，促进建立具有民主性、透明性、参与性的公共管理和社会管理理念，实现社会电子治理的目标。<sup>④</sup>（本栏编者：束赞 联系方式：11110170005@fudan.edu.cn）

<sup>④</sup> 陈德权、黄萌萌、王爱茹：《中国电子政务文化治理的实施路径研究》，载《电子政务》2014年第8期。

## 人物·伯恩斯坦

### 伯恩斯坦生平简介

爱德华·伯恩斯坦 (Eduard Bernstein, 1850~1932)，民主社会主义代表人物，马克思主义的修正者。1850年1月6日生于柏林一个火车司机之家。1866年中学肄业后当过一段时间的学徒，20岁后曾在一家银行当职员直至1878年。1862~1880年。受反普鲁士君主专制运动的影响，具有了自由主义和民主主义的思想，成为小资产阶级社会主义者。学生时代他崇拜伯父、自由主义者A·伯恩斯坦和激进民主主义者J·雅科比，曾组织过“乌托邦”讨论俱乐部。伯恩斯坦的思想倾向于拉萨尔主义。

伯恩斯坦1872年初听过德国社会民主党领袖A·倍倍尔的讲演，敬佩该党反对普法战争的立场。同年4月加入德国社会民主工党（爱森纳赫派）。在相当长的时期内受杜林等人的小资产阶级社会主义影响，特别赞赏杜林的《国民经济学与社会主义批判史》和《国民经济学与社会经济学教程》，曾就有关社会主义问题向杜林登门求教。此时的社会主义阵营内存在着拉萨尔主义和马克思主义两个主要流派。拉萨尔主义反对暴力革命和任何的“专政”，主张改良国家政治，通过普遍的直接的选举让工人阶级参与国家政治，实现全社会的权利平等；第二，拉萨尔主义不认为资本主义社会的不平等是在于雇佣劳动，而在于分配的方式。伯恩斯坦热情地赞扬拉萨尔主义，并将拉萨尔誉为自己的“导师”。

1896年以后，伯恩斯坦的思想日趋成熟。他开始逐步吸收了以往一切要求对马克思主义进行“修正”的如拉萨尔、杜林等人和费边主义、工联主义等等派别的思想，进行系统化和个人发挥，从1896年10月至1898年6月间，在考茨基主编的《新时代》杂志上以《社会主义问题》为总标题发表了6篇文章。他在这些文章中深刻地指出了在这新旧世纪交替的时刻，世界各国尤其是欧洲发达国家的社会、经济都已经发生了根本的变化，马克思主义已经不适用于指导世界的变革，必须重新认识资本主义社会和社会主义问题。

对于伯恩斯坦的修正主义，一些马克思主义经典作家都进行了深刻的批判与评论。列宁说“曾经为正统的马克思主义者的伯恩斯坦，在十九世纪末采取了彻头彻尾的机会主义即改良主义的观点”。不过，恩格斯虽然不赞成伯恩斯坦的观点和立场，但是认为他“和那种粘在党身上的糟糕透顶的青年文人相比，这两个人倒是真珠子”（指伯恩斯坦及其继任者克格尔）。

### 伯恩斯坦的议会社会主义理论

19世纪后期，在第二次科技革命的有力推动下，资本主义得到前所未有的发展，生产社会化程度有了很大提高。这些变化不仅使得资本主义国家的物质财富成倍增长，工人群众的生活状况有了很大改善，而且还促成了资本主义国家社会管理功能的日益扩大、民主化范围的不断扩展和资产阶级统治方式的良性调整。这时，在如何实现社会主义的问题上，德国社会民主党和第二国际内部掀起了一股修正马克思主义的浪潮。伯恩斯坦不仅是其中的代表，而且还在修正马克思主义的基础上，系统阐释了他的议会社会主义理论。

纵观他的论述，他的议会社会主义理论可以这样归结：以民主为手段，以普选权为杠杆，以议会为场所，以在议会中争取通过的议会立法为保证，在不打碎资产阶级国家机器的情况下和平进入社会主义。

在伯恩斯坦看来，民主不仅是“争取社会主义的手段”，而且也是“实现社会主义的形式”。他认为，在议会民主制中，社会的一切成员“权利平等”，都可享受“最高程度的自由”。普选的实行、工会的发展和社会主义政党的形成，这一切不仅能改变公民参与意识，而且还能使社会得到改造，并带来一场真正有效的社会革命。伯恩斯坦还认为，实行普选制是通过民主走向社会主义的关键。他说：“民主选举权是工人阶级为了争取更大的权利和贯彻更多的旨在改造社会的措施所能运用的巨大杠杆。”普选权“随着工人的数目和知识的增长，它就成为使人民代表从人民的主人转变成人民的真正仆人的工具”。工人群众一旦有了普选权，就可以推举越来越多的自己的议员进入各级议会，并运用其他方法对这些议会产生愈来愈大的影响，“争取实现一系列具有深远影响的经济措施和社会政治措施”，“作为解放的基本条件的社会原则就得到了”。

伯恩斯坦还特别强调资产阶级议会的作用。在他看来，“走向完全政治自由的道路是通过议会制度，而不是绕过议会制度”。他认为，议会能够通过各种有利于工人的法律，而一部好的工厂法可以比几百个企业和工厂的国有化包含更多的社会主义。

伯恩斯坦看到了资本主义的和平发展和资产阶级民主制的逐步完善，给无产阶级的解放事业带来的新变化，认识到了新形势下民主和议会斗争在工人阶级争取解放的斗争中的重要作用，这无疑值得充分肯定。但是，他把资产阶级的议会民主当做实现社会主义的惟一手段

显然是错误的。因为“在‘民主制的’资本主义的自由下……议会制度并没有消除最民主的资产阶级共和国作为阶级压迫机关的本质，而是不断暴露这种本质”。

毫无疑问，伯恩斯坦看到了社会历史条件的新变化，看到了资本主义的新发展。他对一些问题的探索既有突破前人的某些深刻方面，又有一定的合理性因素。但是，他无视资本主义社会所固有的矛盾，否定马克思主义的科学性，这又是极端错误的。伯恩斯坦的修正主义理论（包括议会社会主义理论）在德国社会民主党和第二国际内部产生了巨大影响，以致成为 20 世纪初期主导西欧大多数社会民主党的理论基础，对社会民主主义产生了相当深远的影响。（本栏内容节编自徐大同主编的《西方政治思想史》）

（本栏编者： 沈夏珠 shenxiazhu@fudan.edu.cn ）



## 聚焦绿色 纯净资溪

武亚峰 严松茂 徐 毓 乔晓琼<sup>®</sup>

改革开放 30 多年来，我国在经济发展方面取得了举世瞩目的成就，经济总量已经名列世界前茅。但我国经济增长很大程度建立在对资源环境的过度消费上，表现为高资源消耗、高污染和低效率。目前，我国不仅是全球排放温室气体最多的国家，也是受气候变化影响最大的国家之一，面临着发展经济和保护环境的双重任务。对此，2011 年中央经济工作会议明确提出，要强化节能减排和应对气候变化，大力发展绿色经济；我国“十二五”规划进一步指出，要树立绿色、低碳发展理念，坚持把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点，促进经济社会发展与人口资源环境相协调，走可持续发展之路。截至目前，全国 31 个省份中已有 28 个省市在 2010 年政府工作报告中提到发展低碳经济或绿色经济，这表明，绿色经济已经上升为我国政府意志，成为应对气候变化和转变经济发展方式的重要着力点。

### 一、绿色经济

1989 年，英国环境经济学家皮尔斯首次提出“绿色经济”这一概念，他在《绿色经济蓝图》一书中，对经济与环境的相互作用以及环境经济政策进行了探讨。2008 年联合国环境规划署提出了发展“绿色经济”的倡议，呼吁推行“全球绿色新政”，推动国家经济的“绿色化”，创造新的绿色工作机会，实现“绿色复苏”，把传统的、以经济增长为核心的发展模式向以经济与资源环境协调发展为核心的绿色发展模式的转变。

#### 1、绿色经济的概念。

何为“绿色经济”，当前国际国内还没有统一的定论，目前学界主要有“浅绿色”和“深绿色”两种观点。其中，“浅绿色”观点认为人类通过科技进步，可以找到新的能源和替代资源，并可望依靠科技手段克服现在面临的种种环境问题。而“深绿色”观点则认为，虽然科技进步能够提高资源利用的效率和发现可替代的资源，但这也只能在一定的时期内缓解环境压力，并不能永远的解决资源和环境的问题，因为它不能否定地球本身的资源是有限的这一问题。所以“深绿色”观点主张建立以保护生态、节俭资源为基础的、以满足人类未来长久优

<sup>®</sup> 作者均系复旦大学在读 MPA 研究生。

裕生活为前提的、适度规模和适度技术的、区域性自给自足的经济形态或经济发展模式。

由于我国一直存在着“资源无价、原料低价、产品高价”的扭曲的价格体系，使得原料生产与加工企业凭借对自然资源的无偿或低价占有而获得了产品的超额利润，而受到严重破坏的资源环境却没有得到相应的补偿，从而造成了严重的环境污染和生态破坏，产生了严重的外部不经济性。国内的学者们就此进行了研究，从不同的角度就如何界定和发展绿色经济进行了探讨。学者们认为：

第一，绿色经济就是以环境或生态要素作为生产力要素的产业，如生态旅游业、高效生态农业和现代林业。第二，绿色经济就是可持续发展。刘国光认为，从狭义角度来讲，绿色经济是建立在可再生、可更新的生态资源，特别是绿色植物资源基础上的经济。从广义角度来看，绿色经济是建立在可循环利用资源，不产生生态破坏和环境污染，生态、经济能良性循环协调发展的经济。第三，绿色经济是经济与生态环境协调发展的一种新的增长方式和新的经济模式，是对经济活动的过程和结果的总体评价；其标准是经济增长是否符合环境资源保护标准、是否在环境容量和资源承载能力范围内、是否有利于环境资源保护。第四，绿色经济是以环境保护为基础的经济。曲格平认为，绿色经济以治理污染和改善生态为特征，因为环境保护的需要，引发了工业和农业生产方式的变革，从而带动了绿色产业的发展。

## **二、绿色经济发展中的政府作用**

市场经济条件下，市场主体往往受利润最大化所驱使，无法全面衡量社会成本和社会效益，而绿色经济具有明显的公共性和社会性，这就决定了发展绿色经济仅靠市场的调节是不够的，代表公共利益和政府必须加以干预。在推动绿色经济发展、抓紧政府职能转变、强化服务型建设的大环境下，提升生态服务职能就成为我国政府的一项重要而又迫切的任务。

### **1、提供必须的服务。**

政府是市场活动参与者中一个不可替代的组织，拥有着不可替代的作用和特权；利用这些作用和特权，它可以向市场活动的参与者提供诸如信息、监督、监管、政策、调控及制度等多种服务，以解决市场失灵和公共失灵所带来的效率与公平的损失，提高绿色经济市场交易的效率。

### **2、创造公平的竞争环境。**

绿色经济的发展离不开科学、合理、公平的竞争环境。竞争环境的存在为绿色经济发展的效果比较提供了基础，为推动绿色产业进步提供了自然基础，同时也为环保企业的生存和发展提供了基本推力。

### 3、顾问和助手。

多元的世界才会是多彩的世界，多元的经济结构体系才是有活力的。政府可以通过对企业提供顾问和帮助，鼓励和允许环保企业追求并拥有不同的价值观、生存方式和目标，推动我国绿色经济的多元、有序、可持续发展。

### 4、制定规则。

政府是政权的保护者，同样也是经济秩序的制定者和维护者。政府可以利用它的权威，制定的绿色市场经济的制度框架和游戏规则，对绿色市场的市场准入和道德约束进行控制，进而间接决定环保企业的内部结构和效率提升。

## 三、政府生态服务职能与绿色经济

所谓政府的生态服务职能，即政府遵循和谐社会发展的基本要求，坚持科学的可持续发展观，构建人与自然和谐共生的现代生态文明，承担改善生态环境的公共责任，充分发挥依法为全社会提供优质的生态公共产品和良好的生态公共服务的职能作用。

### 1、政府生态服务职能的意义。

在传统的政府职能中，环保职能仅是政府社会职能中的一部分，而且通常还只是环保部门才具有的一项专门职能，政府其他职能部门并没有将它作为重要职能。提出政府生态服务职能就是将政府环境职能由局部职能、专门职能转换为首要职能与全面职能，使政府生态服务职能成为和谐社会中政府的最具整合力和最主要职能之一。

服务型政府的职能不是单纯的发展经济，加强社会管理和提高公共服务也应成为政府执政的支撑点和政策的着力点。由于环境污染和生态恶化，环境问题已经成为影响社会稳定、经济可持续发展的重要因素；加大对生态环保的投入，向社会公众提供环境安全保障和生态服务已成为服务型政府的一项重要职能。1972年的《联合国人类环境宣言》指出：“保护和改善人类环境是关系到全世界各国人民的幸福和经济发展的重大问题，也是全世界各国人民的迫切希望和各国政府的责任。”

### 2、政府生态服务职能与绿色经济的关系。

发展绿色经济必须协调好经济发展与生态环境保护的关系，这就必须要做到以下几个方面：一是要以改善整个社会的生态环境和人居环境为目的，加强城市绿地建设和生态保护；二是要通过技术创新和产业结构调整，不断降低经济发展的能耗强度，积极开发新能源，控制温室气体排放；三是要严格控制大气污染，加快城市污水处理设施建设，保护地表和地下水环境；四是要强化绿化指标控制，实现城市均衡发展，确保各项绿化指标达到较高水平；

五是要实施生态保护战略，有效保护森林和湿地资源，按照城市卫生、安全、防灾、环保等要求建设城市公共绿地、防护绿地和绿化隔离地区；六是要加强城市景观和自然、历史风貌保护，突出地域特色，从而促成绿色经济发展特色内力的形成，为环境友好下经济快速发展铺平道路。这些都离不开政府提供的生态服务。

政府的生态服务职能主要包括生态政策制定与执行、生态管理与监督、生态补偿与资金供给、生态文化的宣传与教育等。

(1) **自然方面**。政府作为自然资源拥有者的代表，要管好和用好自然资源，为自然生态的恢复和保护承担责任。一是要加强环境立法和环境执法，改变配套立法进展缓慢、环境法规滞后于社会发展的现状；严格执法，切实维护环境法律法规的权威性、严肃性，坚决抵制地方政府在环保项目审批、验收上把关不严，对破坏环境的违纪违法行为放任不究等执法不严的现象。二是要建立生态危机预警机制和处理机制，预防和处理各类环境突发事件，尽量避免和减小环境突发事件给人民群众的生命安全和自然环境的保护带来危害。

(2) **经济方面**。一是要转变政府职能，把政府从污染防治的治理主体转变成监督主体，实施“谁污染、谁治理”政策，推动企业进行清洁生产技术的改造。二是要改变过去“高生产、高消费、污染、低效益”的传统经济模式，扶持“低消耗、低污染、高效率”的绿色经济模式。三是要通过技术投入、税收减免等优惠政策，引导企业的生产方式向生态化转变，推动绿色市场的形成。四是改革现行的经济核算体系，建立一套绿色经济核算制度，制定出符合我国国情的全面绿色 GDP 核算指标，用绿色国内生产总值替代传统的国民生产总值，破解政府经济生态服务难题。

(3) **社会方面**。一是要倡导绿色消费概念，引导消费者选择有助于公众健康的绿色产品；注重垃圾处置，减少环境的污染；节约资源和能源，实现可持续消费。二是要加强舆论引导，通过报纸、广播、电视等多种形式加强环保知识的宣传，提高全民素质，使环境保护成为全社会的共识。

### **3、实现政府生态服务职能的路径。**

要想实现政府的生态服务职能，首先就要改变过去只用 GDP 和人均 GDP 考评领导干部政绩的做法，倡导和塑造政府生态服务理念，建立领导干部的环保绩效观，将环境保护和生态效益指标纳入领导班子和领导干部的绩效考核体系之中，将环保考核结果作为干部选拔任用和奖惩的硬指标，对环保不作为、乱作为的政府领导要追究责任并依法惩处，这样，各级政府才会对生态服务理念在思想上予以重视、在行动上得以落实。其次，要转变政府生态服务

职能，加强职能整合，完善生态管理的组织体系，转变职能方式，提高政府生态服务的能力，使政府能综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题。第三，要制定职能规范，加强生态环境服务的政府绩效评估。第四，要重视职能替代，创建为生态环境服务的公民制约机制。

#### **四、资溪县政府创新发展绿色经济的做法**

良好的生态环境是社会经济发展的基础，是社会文明发达的标志，是实现可持续发展的必要条件。保护好农村生态环境事关“三农”工作大局，是促进农村经济社会又好又快发展、提高农民生活质量、改善农村面貌，推进社会主义新农村建设、加快实施城乡一体化发展的一项基础性工作。生态农业是农业多功能的拓展和延伸，其在拉动社会消费、促进农民就业增收、提升农村文明程度、优化农村产业结构等方面的价值效益正被越来越多的人认识和接受。当代农村在转型发展的建设过程中，如能把原地起立的规定性、普遍性、安顿性与发展起跳的灵活性、特色性、持续性结合起来，农旅统筹、产村相融、富民增收，使生态农村理念深入人心，蓬勃发展，”纯净乡村”就将成为新农村建设的重要组成部分。

为了解目前农村生态环境治理工作的基本情况，推进农村生态文明建设工作的进一步开展，我们在 MPA 中心领导与学院部分教授的带领下对江西省资溪县的生态环境治理进行了一次专题调研，对资溪县生态环境工作有了比较全面直观的了解，对资溪县农村环境生态治理工作中存在的问题进行了分析，就如何进一步加强资溪县生态治理提出了一些意见和建议。

作为偏远山区县，江西省资溪县解放思想，转变发展方式，在立足生态的基础上取得了经济社会的跨越式发展，从某种意义上讲，这代表了我国欠发达县域初步实现了生态环境与经济社会协调发展，标志了我国社会实现建设资源节约型和环境友好型社会的科学发展目标的又一个成功尝试。

##### **1、资溪县基本情况。**

江西资溪县位于赣东边陲，地处武夷山脉中段西麓，县域面积 1251 平方公里，辖 2 乡 5 镇 5 个国有林场，总人口 12.6 万；全县耕地面积仅有 7 万亩，人均不足 0.56 亩，“八山一水半分田，半分道路和庄园”是该县自然地貌的真实写照。过去，因地处偏远，交通不便，工业基础薄弱，造成经济总量小、财政底子薄、靠吃财政饭过日子的窘迫局面。

和全国其它地方的发展一样，资溪也曾经发展过石材、香菇、造纸、水泥、农药等严重影响和消耗生态资源的产业，对环境和生态造成了巨大的破坏，也使得经济发展后继乏力。在不懈探索符合资溪实际、适应资溪现状的经济发展模式的过程中，资溪县敏锐的认识到：

生态是资溪最大的特色，生态良好是发展的前提和保障。

县委、县政府在深入调研、汇集民智的基础上，树立“生态是资溪最大的品牌和优势，也是资溪最大的潜力和希望”的理念，确立“生态立县”发展战略，大力发展以生态旅游为突破口的生态经济，积极探索经济、社会、生态效益同步提升的特色发展道路，先后成为省级生态县和全省旅游强县，“生态立县”发展战略逐渐得到上级的充分肯定和全县干群的衷心拥戴，日益深入人心。

为了恢复原有生态，资溪县进行了全面的产业结构调整，不仅关闭和转移了对生态造成较大破坏的香菇、木材和采石场等行业，而且限制山羊产业的发展，在资溪县内全面实施“以林代木”工程，严格保护原始生态，大力发展生态林业、农业。经过二十多年的努力，资溪保住了蓝天碧水的良好生态。全县森林覆盖率达 87.3%，居全省前列，拥有“国家级生态示范区”、“全国绿化模范县”和马头山国家级自然保护区、清凉山国家森林公园 4 张国家级名片。空气中负氧离子含量平均达 3 万个 / 立方厘米，生态环境综合评价指数列中部 580 多个县（市）第一位、全国第七位。2009 年被命名为“省级生态县”。

回首过去，资溪人深深地体会到：以牺牲环境为代价的经济增长模式，是在“吃祖宗饭、断子孙路”，是“竭泽而渔”的行为。因此，资溪县委、县政府及时调整发展思路，适时地提出了“生态立县、绿色崛起”的战略构想；因地制宜，大力发展生态农业；开展生态招商，增添可持续发展后劲；壮大面包产业，减轻环境压力，依托生态优势，做好生态旅游文章。按工业化的思路抓农业，按循环经济的思路抓工业，按现代化的思路谋发展。经过几年的实践，逐渐走出了一条生态、经济与人和谐发展的路子。

党的十八大以来，县委、县政府进一步提升“保护生态就是保护生产力、改善生态就是发展生产力”的理念，坚持以科学发展观为统领，按照全面贯彻落实省委“发展升级、小康提速、绿色崛起、实干兴赣”的十六字方针要求，加快推进旅游强省的建设战略部署，将旅游产业发展摆上核心主导位置，咬定跻身国家级生态县和全国旅游强县目标，围绕“纯净资溪”形象，完善“全景资溪”构想，大办推动全域化旅游建设，加快将生态优势转化为产业优势和发展优势，着力将全县 1251 平方公里国土面积打造成为全域森林公园、最美生态旅游目的地。3 年来，县域经济社会继续保持了平稳健康的发展势头，生产总值由 2010 年的 16.5 亿元增长为 2013 年的 26.9 亿元、三年增长了 37.9%，同期财政总收入由 3.3 亿元增长为 6 亿元、三年增长了 81.6%，并先后获得“全国平安建设先进县”、“全国计划生育优质服务先进县”、“中国特色竹乡”等殊荣，受到“全省生态建设先进县”、“全省新型城镇化建设先进

县”、“全省新农村建设的先进县”等数十项表彰。

## 2、资溪县绿色发展路径选择。

自“生态立县”战略确立以来，资溪县委、县政府致力于推动生态理念、生产方式、生活方式的全面改变，始终坚持把生态环境治理的要求贯穿到经济社会发展的各个方面和全部过程，走出了一条有资溪特色的、符合资溪实际的绿色发展道路。

### (1) 调整优化产业结构，大力推动产业升级。

1.1 坚持发展绿色产业，壮士断腕调整结构。为坚持发展绿色产业，资溪县坚决淘汰破坏和影响生态环境的产业：砍掉了年产袋装香菇 5000 万袋的食用菌产业；将 70 多家石材企业清理规范调减为 9 家；限制发展山羊产业，山羊养殖由年存栏 3 万头减到不足 1000 头；关停年纳税 5 万元以下、高耗材、低附加值的木竹加工小企业 160 多家；先后关闭县农药厂、造纸厂、精细化工厂、化工厂、水泥厂、磷肥厂等破坏和影响生态环境的骨干企业 10 多家。调整产业和关停企业使县乡财政每年减收 5000 万元以上。

在关停并转高污染、高消耗性企业的同时，资溪县还放弃了一大批做大总量的机会坚决拒绝可能污染环境的新上项目，先后拒绝水晶钻、再生纸、磁铁矿等项目 60 多个，减少投资 40 多亿元，用实际行动落实去落实发展绿色经济的战略规划。

1.2 突出旅游提升产业。一是围绕旅游促升级，向技术要发展。资溪县与中国农业大学开展校县合作，积极推动农业向有机化、观光型发展。全县有机农产品种植面积超过 10 万亩，已建成千亩以上生态农业示范园 16 个，其中 13 家农业企业已通过有机产品转换认证、1 家通过有机产品认证；目前，全县共有市级以上农业产业化龙头企业 24 家，其中省级 2 家。“资溪白茶”种植面积达 3 万多亩，被认定为“江西省著名商标”，并获得“江西十大名茶”称号，地理标志证明商标已经国家工商总局正式颁布，实施地理标志产品保护也获得国家质检总局正式批准。二是围绕旅游出产品。为大力发展旅游食品、工艺品加工业，资溪县先后引进国家级农业产业化龙头企业福建圣农集团、台湾统一集团、浙江升华集团、杭州大庄集团等知名企业，在木竹工艺品、有机食品加工、矿泉水等低碳行业中共推出旅游食品和工艺品 11 个系列 100 余个品种，其中大庄公司生产的重竹地板铺进了上海世博园，“泸溪河”酒摆上了中国—东盟中心宴会餐桌。三是围绕旅游优服务，积极培育旅游商贸业、旅游文化业等，推动三产向多样化、综合型发展。为提高旅游产业定位，资溪县顺应旅游产业发展趋势，“引智”王志纲工作室，开展旅游发展战略策划，确定“纯净资溪”总体形象，以“生态观光、休闲度假、养老养生”为发展目标，强力推动景区建设，大力加强配套设施建设，积极创建旅游

品牌。倾力打造大觉山、九龙湖、方家山三大景区，初步形成了以风景名胜区、国家自然保护区、国家森林公园为主要载体，以观光、避暑、休闲、度假为主要内容的“三线十景”生态旅游大格局，向北融入了鄱阳湖生态旅游示范区，成为赣北“五彩精华”旅游圈中的亮点；向南与三清山、龙虎山、武夷山、大金湖等著名风景名胜连为一体，构成著名黄金旅游线路，全力塑造“纯净资溪”旅游大品牌。创新开展全民营销和网络营销，成功举办首届大觉山生态旅游节，开通上海至资溪旅游专列，旅游接待人次连续多年快速增长，2013年达200万人次、实现综合收入超过10亿元。

1.3 积极发展循环经济。在坚持建设“纯净资溪”的前提下，资溪县积极向上争取政策和资源，全省首创异地办园，在抚州高新区创办了“资溪千亩工业园”，依托良好的区位、交通和劳动力资源优势，突出发展劳动密集型的制造加工业，引进和建设了珍展鞋业、励精机械等10多个投资5000万元以上的大型工业项目，既壮大了工业，又保护了生态。此外，资溪县还在县内创办高阜和鹤城两个工业板块，重点引进一批兼具资源培育、产品精深加工的工业企业，如新云峰、大庄竹业等，在深入研发木竹精深加工产品的同时，在全县建立了18.85万亩的木竹原料林基地，构建了“资源培育—产品加工—反哺资源”的可持续发展产业链，同时积极引进加工废弃物再利用项目，着力构建循环经济产业链，把过去视为“废弃物”的“下脚料”如木屑、竹屑加工成蚊香粉、细木板、夹心板、活性炭等五大系列100多种产品，实现了环境资源的循环利用。

1.4 切实推进节能减排，舍得投入提升节能减排能力。一是投资2600万元新建县城污水处理厂。该厂总设计规模为0.5万吨/日，采用卡鲁塞尔改良型氧化沟工艺，由专业的环保单位负责运营管理，有效解决了县城生活污水排污问题。二是投资2800万元新建县垃圾填埋场。该厂填埋库区占地4.05万平方米，采用卫生填埋方式，每天可处理垃圾90吨。三是积极实施测土配方施肥工程。为降低农药化肥农膜的使用量，减少农业农村面源污染，资溪县努力推广绿色（有机）农业，引导农民科学施肥、充分利用农家肥和秸秆还田、农作物病虫害综合治理等，因地制宜推进农村生活污水处理。四是结合新农村建设试点，推广户厕改造。2006年以来，全县226个新农村建设点共新建水冲户厕5800多个，户厕改造率达97.9%，新建三格式化粪池6800余个，使农村人畜粪便和生活污水得到有效净化。2014年，资溪县还将结合创建国家级生态县的有关要求，新增投入350万元，在7个乡镇集镇新建生活污水处理设施。

**(2) 深入开展综合治理，大力提升宜居环境。**



2.1 强力整治城区环境。资溪县政府落实“纯净”理念，以“完善功能、彰显特色、提升品位”为原则，完成城区总体规划修编，按照“东延、西拓、南扩、北进”的思路，着力显山露水，精心规划建设新城区，有序完善提升老城区。2008年以来，城区先后投入资金近10亿元，实施了老城区主街改造、“一河两岸”综合治理、城市防洪工程、污水处理场和管网建设、城北大道、城南大道和泰伯森林公园、火车站站前广场等一批重大项目，城区框架不断拉大，面貌显著改善，同时大力开展城区卫生和环境综合整治，县城形象明显提升，2012年被命名为“智级园林县城”，今年5月被评为“全国百佳深呼吸小城”。

2.2 全面改善农村环境，大力实施新农村建设和和谐秀美乡村建设工程。2006年以来，该县共投入资金1.8亿元，按照“三清六改四普及”的要求，共实施村庄环境整治226个村点；2013年整合资金1200万元，完成主干道沿线29个村庄的和谐秀美乡村建设；为大力实施农村清洁工程，该县还创新垃圾回收模式，采取“户集一村收一乡镇中转一县清运一县集中处理”的城乡一体化模式，为每个村配备了2-3名环卫工人，垃圾每天专人清运、集中填埋，使得全县农村垃圾无害化处理率达90%以上。该县多次被省市评为新农村建设先进县，高阜镇被列为“全省百强中心镇”。

2.3 积极开展示范创建，结合生态旅游发展、和谐秀美乡村建设，加快推进森林城市与森林乡村创建工作。截至目前为止，县城共建有森林面积410公顷，绿地率35.53%，绿化覆盖率39.44%，人均公园绿地面积15.81平方米，创建“省级森林城市”已经通过专家初步验收；同时高标准打造了鹤城、高阜2个森林乡镇和高阜镇石陂新村、蒋家湾新村等15个森林村庄，全县新增“森林十创”示范点40个，其中省级示范点5个、市级示范点6个。截止目前，全县共有2个国家级生态乡镇，全部7个乡镇建成省级生态乡镇，70个行政村中已建成国家级生态村2个，省级生态村4个，市级生态村63个。

2.4 扎实开展专项治理。在持续开展环境综合治理的过程中，资溪还不忘在全县范围内进行城乡垃圾清理、拆除乱搭乱建、清理乱埋乱葬、规范广告牌、整治违法排污企业保障群众健康等专项行动，以及规范探矿采矿、泸溪河水环境、水库水质污染、畜禽养殖污染等专项整治，提升了农村清洁程度，优化了城乡环境。2013年以来，全县关停禁养区内畜禽养殖场1家，实施限养区和非禁养区内畜禽养殖场污染治理7家，全县14家规模畜禽养殖场全部实现达标排放；全县17座小型以上水库，有2座水质达到II类水饮用水源标准，其余15座均达到III类水以上标准，饮用水水质达标率为100%；全县花岗岩开采加工企业全部集中在鹤城平台内，实行集中统一管理。

### **(3) 持续实施造林绿化，大力守护自然生态。**

3.1 全面实施造林工程。20 多年来，资溪县坚持实施天然林保护、退耕还林、长防林、造林绿化等生态林业工程，2000 年以来全县累计人工造林 30 余万亩、封山育林 70 万亩。2002 年至 2010 年全县完成退耕还林建设任务 11.34 万亩，其中退耕还林 3 万亩、配套荒山造林 5.47 万亩、封山育林 2.87 万亩。2008 年以来，全县共完成造林绿化面积 12.53 万亩，其中 2012 年 2.4 万亩、2013 年 1.91 万亩。

3.2 积极开展生态修复。为保护森林资源，资溪县严格坚持采伐限额管理，全县木材采伐量从以前每年 13 万多立方逐年减少到现在每年不足 5 万立方，同时积极引导农民走出大山从事面包创业、旅游服务和进城务工，近年来累计转移农民 4 万多人，按每人每年消耗森林资源 1 立方米计算，全县每年因此减少消耗 4 万多立方米。此外，资溪县还进一步加大整顿和规范矿产资源开发秩序，推动矿石开采加工业逐步退出；进一步加大财政投入，对因公路建设、项目建设造成的裸露山体及时进行覆绿，其中，2012 年完成裸露山体覆绿 1.71 万平方米，2013 年完成 4 万余平方米。

3.3 严格保护森林资源。截至目前，资溪县共建立马头山国家级自然保护区（面积达 20.7 万亩）、清凉山国家森林公园（面积达 5.1 万亩）和 10 个县级自然保护区，全县受保护林地面积达 30 余万亩，占全县林地总面积近 1/5。全县已建立生态公益林 53.9 万亩，占林地总面积近 1/3，其中国家级重点公益林 33.9 万亩、省级公益林 20 万亩。为保护野生动植物资源，该县还先后出台《资溪县野生动植物资源保护责任追究办法》等多想制度，进一步加强保护力量建设，加大物防设施投入，健全日常监管和联合执法机制，强化部门协作，落实工作责任。近三年来，全县共破获林政案件 486 起（其中刑事案件 100 起）。

### **3、资溪县绿色发展的制度保障。**

(1) **加强组织领导。**县委、县政府高度重视守护生态环境，专门成立由主要领导任组长的创建国家级生态县领导小组，负责全面统筹深入推进生态环境治理、创建国家级生态县各项工作，研究解决工作推进中的重大问题。对照国家级生态县建设指标体系，将创建任务分解落实到相关领导和责任单位、协作单位，提出明确完成时限，确保任务责任落实。将生态环境保护工作纳入乡镇和县直部门的目标管理考核体系，加强督促检查，严格考核奖惩，确保工作落实到位。

(2) **健全保护机制。**严格项目引进环保“一票否决”制，切实做到“六个不准”，即小矿产项目一律不准上、污染环境项目一律不准进、破坏植被的项目一律不准搞、掠夺性采伐

资源的项目一律不准批、不符合国家产业政策的项目一律不准落户、未经环评的项目一律不准开工。建立健全项目评审机制，严禁引进“两高一低”项目，今年以来共评审淘汰不符合绿色、低碳经济理念要求的项目 40 多个。

(3) **加大资金投入。**财政不断加大生态环境保护投入，把生态环境保护资金列入县本级财政预算，并保持一定比例增长，2014 年预算安排生态环境保护经费 618 万元，同比增长 17.3%，并分别安排专项奖励资金和生态创建补助资金 460 万元和 70 万元。统筹项目资金办大事，将分散在各个行业部门的生态环境建设有关项目资金进行集中整合、集中投入。据统计，全县 2011 年投入生态环境治理方面的资金达 7100 多万元、2012 年达 8700 多万元、2013 年达 12300 多万元。

(4) **创新考核奖惩。**严格考核保护和发展森林资源目标责任制，实行“一票否决”，将考核结果作为干部使用的重要依据。同时积极探索生态责任落实和追究制度，早在 2005 年就在全省率先出台了《领导干部生态文明建设责任审计办法》，并于 2013 年进一步完善和细化了考核项目和标准，对所有乡镇场和县直有关单位主要领导的生态文明建设责任实行两年一考核、离任再审计，对其中审计不过关的（得分低于 80 分）实行严格问责。近年来，全县先后共有 18 名领导干部因生态审计不过关受到免职、降级等处分。

(5) **扩大公众参与。**深入开展生态文明主题教育活动，引导城乡居民树立“环境也是生产力”、“绿水青山就是金山银山”的理念，提高建设生态文明的自觉性和坚定性。采取张贴通告和标语、发送手机短信、设置警示标志、播放专题警示片等多种形式，深入开展保护野生动植物的普法宣传，教育广大群众增强保护意识，自觉移风易俗。强化生态环保知识普及，积极组织中小学开展生态环境保护社会实践活动，提高青少年生态保护意识。今年以来，全县有关部门共发送宣传短信 40 余万条、发放各类宣传品 2.5 万份，继续营造了保护生态环境的浓厚氛围。

#### **4、资溪县发展绿色经济的不足与打算。**

(1) **存在的问题和不足。**一是发展不平衡，存在主干道沿线较好、新农村建设点较好的情况；二是基础不牢固，一些群众对环境整治的重要性认识不深、自觉性不高，导致新村点环境整治长效机制难以形成，存在乱倒垃圾、乱搭乱建等反复、反弹的现象；三是整治不彻底，如县城老城区尚未实现彻底雨污分流，个别企业违法偷排行为也有发生，农村集镇生活污水处理设施建设尚未完成，农村化粪池、沼气池建设推进不快等。

(2) **改进措施。**从管理角度分析，资溪县发展绿色经济的瓶颈主要是发展滞后、设施滞

后和监管滞后，需要进一步提升思想认识，突出工作重点，强化组织领导，健全工作机制，严格督促检查，着重抓好以下四个方面：一是进一步解放思想，增强生态环境治理水平。充分发挥生态良好优势，坚持发展生态经济，走绿色崛起道路。在推动经济建设过程中，通过加快产业结构调整，发展服务业来促进“结构优化节能”，通过提高产业技术水平和转变经济增长方式来促进“技术节能”，通过加快发展循环经济促进资源的循环利用，通过提高可再生能源比重促进可持续发展。二是进一步加大投入，增强生态环境治理保障。在加大财政投入的同时积极探索发挥市场的配置和导向作用，吸引社会资金进入污染治理领域，多渠道筹措资金，突破资金制约瓶颈。积极呼吁上级加快建立健全生态补偿机制，加大补偿力度，激励群众持之以恒抓好生态环境保护和治理。三是进一步加强宣传，增强生态环境保护意识。重点加大对农村群众的生态环境保护政策宣传，使广大农民朋友认识到环境保护的重要性。重视从学校抓起，开展“小手拉大手”等活动，使农民认识到生态环境与自身利益息息相关，从而增强参与保护的自觉性。充分利用手机短信等新媒体，广泛传播污染防治的方法和措施，不断提高农民生态环保的技能和水平。四是进一步加强监管，增强生态环境保护责任。坚决贯彻落实好中央、省、市关于环境保护的系列要求，强化监管部门力量，加大环保执法力度，对重大污染环境隐患做到早防范、早发现、早处理、早解决，确保生态环境保护工作落实、责任落实。

## **五、由资溪县发展绿色经济的经验看县级政府生态服务职能的实现**

在绿色经济发展中，县级政府管理机制创新要求县级政府要适应新形势的需要，在重新组合各个要素的基础上，探索出一套可操作性强且运行高效的科学决策机制、行政执行机制和民主监督机制，使县级政府的各个组成部分或各种管理要素能有效耦合，从而实现管理的高效化，为环境友好型、资源节约型的经济发展模式铺平道路。

综合资溪县近年来发展绿色经济的做法，我们不难看出，该县的经验主要有以下几点：一是创新思路、政府推动，加快产业融合发展，跳出农业抓农业、突破瓶颈兴旅游，按照“政府主导，部门联动，市场运作，全民参与”的发展机制，加快休闲农业、观光旅游的高度融合发展，使得休闲农业与旅游成为县域经济快速发展、转变农业发展方式、拓展农业功能、促进农民就业增收、新农村建设和旅游业的重要途径。二是保护为先、培育景观，彰显观光农业旅游。如何做到永续利用有限的资源，是发展乡村旅游的一大难点。资溪县政府坚持开发与保护并重，把全县作为一个大公园、大景区来打造，高标准实施了造林绿化，不断提高森林覆盖率，优化全县生态大环境，下大力气保护好该县独特的文化与生态资源，通过一系

列举措，使全县的山更青，水更绿，环境更优美。三是铸造品牌、示范带动，打造绿色品牌驱动转型增效。围绕从观光旅游向休闲、度假、康体等复合型转变，着力打造国内著名、世界知名旅游目的地，加快实现以旅兴农，培育以大觉山、九龙湖等为样本的绿色旅游示范基地，初步形成了串联龙虎山、三清山、武夷山的旅游经济带。

可以说，资溪县之所以能找准定位、科学发展，在于它能适应科学发展需要，积极推动政府职能转变，提高生态服务职能。

### **1、健全科学的县级政府决策机制。**

政府决策机制在整个政府决策活动中处于举足轻重的地位，它体现为不同主体间有机联结，以相互联系和相互作用的功能运作模式，形成关于政府决策权力分配和关于政府决策运作的程序、规则与方式等一系列制度性安排的总和。任何一级政府决策方案的形成总是在一定的决策机制下完成的，县级政府决策也要从政府决策机制入手，建立健全公共问题预警系统机制和公共政策专家咨询机制，理顺公众与政府的沟通渠道，完善人民群众利益诉求和利益综合的机制，要建立健全决策的评估和修正完善机制，提高政府决策科学化、民主化水平，推进决策制度化建设。

### **2、完善县级政府行政执行机制。**

由于县级政府自主权的扩大，政府获得了更多的执行资源，而对于政策执行客体的反馈也将会具有更加灵活的处理方式和处理权力，可以审时度势地及时地依据反馈内容，改进执行方式和目标：一是要建立兼顾全局利益与地方利益、短期利益与长远利益、集体利益与个人利益的整合机制，加强各利益主体之间的协调、约束，尽可能实现利益的双赢和多赢，从利益的角度减小执行的阻力，为顺利执行创造良好的环境。二是要合理配置行政执行机构，明确行政职能部门的职能，划定行政职能部门的机构设置和人员配置，建构科学合理的行政体制。三是要构建高效灵敏的公共管理系统完善行政执行机制，对于社会突发的新情况、新问题做出快速高效的反应；并做到在最短的时间内发现问题、研究问题和解决问题，以有效地提高政府执行力。

### **3、健全民主监督机制。**

随着县级政府自主权的扩大，尤其是财权的扩大，使得县级政府有了更大的对社会事业进行投资的能力，但也可能由此而带来腐败，导致决策的“暗箱操作”问题，而且由于省级政府管理的外延广，地域也更广，使得省级政府主要是对具有全局性的、宏观的事务作出规定或指导，并相应地监督县级政府的行为，加之省级政府对县级财政直管上的力不从心，使

得省级政府对县级政府的监督和约束力度被削弱，产生“监督盲区”问题。因此，必须从以下方面健全民主监督机制，加强对县级政府权力的制约：一是在内部监督机制上，除了保持日常的上级监督和审计监督，还要求监察部门享有独立的地位。二是在外部监督机制上，要建立人大监督和群众监督的“双重”制约机制，扩大群众的知情权、参与权、选择权和监督权，建立全过程的群众跟踪监控机制。三是要建立各监督体系的协调机制。

制度先行建设是推进绿色经济发展的通行做法。在我国大力发展绿色经济的当下，资溪用自己独特的视角和勇气，在制度创新上为我国走出了一条可资借鉴的路径，为当地经济发展上注入了新的活力。祝福资溪，纯净资溪。